

RAPPORT FINAL

Auteur: Gilles Lalande

Titre: Les Affaires extérieures

Div: IV Rapport no 10



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761120625165>

CAI Z 1

-638500

LES AFFAIRES EXTERIEURES

1) Le personnel diplomatique (1945-1965)

2) L'emploi du français

→ p. 255

278

292-3

288

295

→ End.

Rapport présenté à la Commission
royale d'enquête sur le bilinguisme
et le biculturalisme

Gilles Lalande

Avril

1966

Table des matières

	<u>Pages</u>
Liste des tableaux.....	IV
Liste des diagrammes.....	V
Liste des annexes.....	VII
Avant-propos.....	1
Préface.....	8
<u>Introduction.</u> - L'encadrement.....	11
1. Le contexte institutionnel.....	14
2. Les structures administratives.....	16
3. Les structures du personnel.....	33

PREMIERE PARTIE

LE PERSONNEL DES AFFAIRES EXTERIEURES (1945-1965)

L'agent du service extérieur.....	47
<u>Chapitre premier.</u> - Les effectifs : vue générale.....	49
1. Les effectifs budgétaires.....	50
2. Les effectifs réels.....	55
3. La représentation numérique des groupes linguistiques.....	61
<u>Chapitre deuxième.</u> - Le recrutement.....	65
1. Les responsabilités du recrutement.....	67
2. Les intentions ou les politiques.....	67
3. Les faits.....	81
Considérations méthodologiques.....	92
A. Vue générale.....	96
B. Vue détaillée.....	96
Les modes de recrutement.....	107
Les niveaux de recrutement.....	107
Les caractéristiques socio-économiques.....	117
- Le lieu de naissance.....	126
- L'âge à l'entrée.....	135
- Le sexe.....	141
- La religion.....	148
- L'état matrimonial.....	153
- L'origine professionnelle.....	159
- La formation scolaire ou universitaire.....	174
4. Bilingue et biculturel.....	175
5. Le problème du recrutement : perceptions et solutions.....	175

	<u>Pages</u>
<u>Chapitre troisième. - L'entraînement</u>	
1. La politique d'entraînement.....	180
L'entraînement général.....	181
La formation linguistique.....	183
L'expertise régionale.....	186
L'entraînement de mi-carrière.....	187
2. Bilingue et biculturel.....	188
3. Les perceptions en matière d'entraînement.....	190
a) La nature du programme d'entraînement.....	190
b) La signification de l'entraînement et du perfectionnement.....	191
c) L'évolution future de l'entraînement.....	194
<u>Chapitre quatrième. - L'utilisation</u>	
1. Le partage général des responsabilités.....	197
2. Le partage du pouvoir par groupes linguistiques.....	200
3. Les agents de carrière.....	202
4. Les intentions ou les politiques d'utilisation.....	204
a) l'utilisation des agents de carrière.....	204
b) l'utilisation des agents hors carrière.....	206
5. Les faits.....	207
a) les affectations dans l'administration centrale.....	208
b) les affectations à l'étranger.....	211
6. Bilingue et biculturel.....	217
7. Les perceptions en matière d'utilisation.....	218
a) Le type de carrière.....	219
b) Le lobbying.....	219
c) Les préférences.....	220
<u>Chapitre cinquième. - L'avancement</u>	
1. Les structures en matière d'avancement.....	223
2. Les politiques.....	226
3. Les faits.....	231
A) Les rythmes de promotion.....	232
a) Le rythme général de promotion.....	233
b) L'évolution.....	235
c) La situation par groupes linguistiques.....	237
B) La participation aux élites.....	240
a) L'élite.....	241
- Le Secrétaire général.....	242
- Le Secrétaire général suppléant.....	244
b) La sous-élite bureaucratique.....	246
c) La sous-élite diplomatique.....	247
4. Bilingue et biculturel.....	248
5. Les perceptions en matière d'avancement.....	248
a) La satisfaction.....	249
b) Les attentes.....	250
c) Les critères d'avancement.....	251

DEUXIEME PARTIE

L'EMPLOI DU FRANCAIS AUX AFFAIRES EXTERIEURES

	<u>Pages</u>
Considérations méthodologiques.....	255
A. - L'administration centrale (ou le questionnaire no. 1).....	260
Première question.....	261
Deuxième question.....	262
Troisième question.....	268
Quatrième question.....	270
Cinquième question.....	271
Sixième question.....	274
Septième question.....	274
Résumé.....	278
B. - Les postes à l'étranger (ou le questionnaire no. 2).....	279
Première question.....	279
Deuxième question.....	280
Troisième question.....	285
Quatrième question.....	287
Cinquième question.....	288
Sixième question.....	290
Septième question.....	290
Huitième question.....	291
Résumé.....	292
C. - L'emploi du français comme langue de travail à l'ambassade du Canada à Paris	
1. Le poste de Paris.....	294
2. L'organisation générale du travail.....	295
3. L'emploi du français : les faits.....	297
4. L'emploi du français : une interprétation.....	301
Annexes.....	305
Bibliographie sommaire.....	338
Appendice : Description du mandat.....	340

Liste des tableaux

	<u>Pages</u>
Tableau no. 1 - Les effectifs budgétaires aux 31 mars 1946, 1956 et 1966..	51
Tableau no. 2 - Les effectifs réels entre 1949 et 1965.....	56
Tableau no. 3 - Les effectifs réels par groupes linguistiques de 1949 à 1965.....	61
Tableau no. 4 - La répartition globale des agents selon la langue par modes de recrutement.....	102
Tableau no. 5 - L'importance des modes de recrutement par groupes linguistiques (en %).....	103
Tableau no. 6 - Les fluctuations parallèles des deux modes majeurs de recrutement par groupes linguistiques.....	105
Tableau no. 7 - La répartition globale des niveaux de recrutement par groupes linguistiques (en %).....	113
Tableau no. 8 - L'importance des niveaux de recrutement par groupes linguistiques.....	114
Tableau no. 9 - La répartition des agents selon le lieu de naissance par rapport à la répartition en 1941, 1951 et 1961 de la population canadienne par régions.....	119
Tableau no. 10 - Répartition par groupes linguistiques des nominations des chefs de postes diplomatiques à l'étranger du 1er octobre 1945 au 31 décembre 1965.....	215
Tableau no. 11 - Répartition des promotions par grades et par groupes linguistiques de 1946 à 1965 (en nombres).....	239

Liste des diagrammes

	<u>Pages</u>
Diagramme no. 1 - Pyramide hiérarchique des effectifs budgétaires au 31 mars des années 1966, 1956 et 1946.....	53
Diagramme no. 2 - Le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965 par années de recrutement.....	90
Diagramme no. 3 - Le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965 par périodes de recrutement.....	93
Diagramme no. 4 - Le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965 par groupes linguistiques.....	93
Diagramme no. 5 - (Recrutement) Répartition par périodes des agents selon les groupes linguistiques (en %).....	95
Diagramme no. 6 - Répartition des agents par modes de recrutement (en %)..	98
Diagramme no. 7 - Répartition par périodes des agents selon les modes de recrutement (en nombres).....	98
Diagramme no. 8 - Répartition des agents par niveaux de recrutement et par grades à l'entrée (en nombres).....	108
Diagramme no. 9 - Répartition par périodes des agents selon les niveaux de recrutement (en %).....	108
Diagramme no. 10 - Répartition par périodes des agents selon le lieu de naissance (en %).....	121
Diagramme no. 11 - Répartition par lieu de naissance des agents selon la langue (en %).....	121
Diagramme no. 12 - Répartition des agents selon le lieu de naissance par périodes et par groupes linguistiques (en nombres).....	124
Diagramme no. 13 - Répartition globale par groupes d'âges des agents au moment de leur recrutement (en %).....	128
Diagramme no. 14 - Répartition par périodes des agents selon les groupes d'âges à l'entrée (en %).....	128
Diagramme no. 15 - Répartition par groupes linguistiques des agents selon l'âge à l'entrée (en %).....	132
Diagramme no. 16 - Répartition par périodes et par groupes linguistiques des agents selon l'âge à l'entrée (en %).....	132
Diagramme no. 17 - Répartition des agents selon le sexe, par périodes et par groupes linguistiques (en nombres).....	139

	<u>Pages</u>
Diagramme no. 18 - Répartition par périodes des agents selon les dénominations religieuses (en %)	143
Diagramme no. 19 - Répartition globale par groupes linguistiques des agents selon les dénominations religieuses (en %)	143
Diagramme no. 20 - Répartition par périodes des agents selon l'état matrimonial (en %)	150
Diagramme no. 21 - Répartition globale par groupes linguistiques des secteurs de recrutement (ou origine professionnelle) en %	152
Diagramme no. 22 - Dernier degré universitaire des agents de langue anglaise (en %)	162
Diagramme no. 23 - Dernier degré scolaire ou universitaire des agents de langue anglaise par périodes	162
Diagramme no. 24 - Dernier degré universitaire des agents de langue française (en %)	168
Diagramme no. 25 - Dernier degré scolaire ou universitaire des agents de langue française par périodes (en %)	168
Diagramme no. 26 - Partage du pouvoir par groupes linguistiques selon les postes occupés dans le secteur du personnel (de 1945 à 1965)	201
Diagramme no. 27 - Les affectations dans les directions de l'administration centrale par groupes linguistiques (en %)	210
Diagramme no. 28 - Les affectations par groupes linguistiques dans les postes à l'étranger (en %)	210
Diagramme no. 29 - Répartition globale des rythmes moyens de promotion (en %)	234
Diagramme no. 30 - Evolution par périodes des rythmes moyens de promotion (en %)	234
Diagramme no. 31 - Le Secrétaire général de 1945 à 1965 inclusivement	243
Diagramme no. 32 - Le Secrétaire général suppléant ou associé de 1945 à 1965 inclusivement	244

Liste des annexes

	<u>Pages</u>
Annexe "A" - Schéma d'interview sur les carrières.....	305
Annexe "B" - Questionnaire no. 1 - L'emploi du français.....	316
Annexe "C" - Questionnaire no. 2 - L'emploi du français.....	321
Annexe "D" - Appendice "A" du Circular Document Admin. No. 38/63 du Ministère des Affaires Extérieures en date du 29 juillet 1963, intitulé "Guide to Language Assessment".....	325
Annexe "E" - Memorandum on the problem of communications in External Affairs.	327
Annexe "F" - Courrier reçu par valise diplomatique au Ministère des Affaires Extérieures (administration centrale) du 15 juillet au 15 septem- bre 1965.....	329
Annexe "G" - Divisional Code - Department of External Affairs.....	337

Avant-propos

Cette étude a été réalisée malgré de nombreuses difficultés. Il y eut au départ cinq mois d'attente entre le moment où notre projet de recherche fut soumis à la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme et celui où la Commission, avec l'assentiment du Conseil Privé et du Conseil du Trésor, fut en mesure de l'approuver de manière définitive. Il y eut la nécessité de colliger sur place, à Ottawa, dans des conditions matérielles particulièrement difficiles, une masse considérable de données éparses et originellement fragmentaires. Il y eut aussi les multiples délais que, faute d'expérience, nous a imposés le Centre de Calcul de l'Université de Montréal, et qui ont sans conteste eu pour effet de retarder la bonne marche de notre travail. Mais il y eut surtout les innombrables difficultés que nous avons rencontrées au Ministère des Affaires Extérieures, ou de la part du Ministère des Affaires Extérieures, dans l'exécution de notre tâche.

Du point de vue de notre recherche, le Ministère des Affaires Extérieures a présenté deux défauts particulièrement gênants. Le premier est celui d'être un organisme on ne peut plus fermé. Le deuxième est celui de rester, et peut-être surtout d'avoir été, très mal en point sur le plan de l'administration de son personnel (1).

(1) "Before studies can be pursued within the Department, we have to consider first the security aspects of any proposed programme and, second, the limitation of our human resources which can be made available for such purposes". Extrait d'une lettre du 27 juillet 1965 de Marcel Cadieux, Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures, à Meyer Brownstone, directeur de la section de la fonction publique à la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme.

Il est en effet de notoriété publique que le Ministère des Affaires Extérieures affiche une attitude générale d'extrême méfiance vis-à-vis de toute personne de l'extérieur, voire de tout chercheur bona fide, désireux d'utiliser de façon indépendante les documents officiels du Canada en matière de politique étrangère. Or cette attitude a de profondes racines (2). Elle a d'ailleurs été reconfirmée, comme si besoin en était, de façon éclatante et peut-être un tantinet malveillante par la direction du Ministère à l'occasion de notre recherche (3). Elle transparait aussi au fait qu'après des années d'études, et malgré les recommandations officieusement connues de ses services compétents, le Ministère des Affaires Extérieures n'a toujours pas en 1966 une politique officielle d'accès aux documents publics, si vieux soient-ils, dont il a eu un jour la garde ou la responsabilité. Mais ce qui est plus grave dans le cas de notre étude, qui était on en conviendra aisément, une étude dûment mandatée par une Commission Royale d'Enquête du gouvernement fédéral, c'est que le Ministère des Affaires Extérieures nous a nié dans le même esprit l'accès à tous ses dossiers de travail, même ceux à caractère général, tantôt sous le prétexte que ces

(2) "Longtemps, pendant ce que nous appellerions la période constitutionnelle (sic) ou romantique, le Ministère a attiré les intellectuels, les professeurs d'université, les experts en droit constitutionnel", Marcel Cadieux, Le Diplomate canadien, p. 91.

(3) "It is difficult, if not impossible for us, however, to allow outsiders, no matter how much confidence we may repose in them, to delve into the Department's and indeed the Government's formulation of foreign policy. I am sure you will understand that to do so might, in certain instances, put in jeopardy some of the things we are trying to achieve in the foreign field and if I may say so frankly, for little or no apparent purpose in terms of furthering of bilingualism and biculturalism in Canada", Extrait d'une lettre du 11 février 1965 de Marcel Cadieux, Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures, à Davidson Dunton, co-président de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme.

dossiers contenaient des renseignements "of a highly private nature" (4), tantôt sous le prétexte que ces dossiers renfermaient des documents confidentiels ou "classified documents" (5). Or non seulement avons-nous dû nous satisfaire des documents dits "non-confidentiels" du Ministère, mais force nous a été d'accepter d'avoir accès, et encore seulement à l'issue de nombreuses démarches, à certains documents de la Commission Glassco de 1961-1962, ou Commission Royale d'Enquête sur l'Organisation du Gouvernement, documents touchant pourtant directement à l'objet de notre étude, sous des réserves que d'aucuns jugeront humiliantes (6).

(4) "...the basic difficulty is that even our general files contain a great amount of confidential material on individual members of the service. This material, although having to do with individual employees, is occasionally placed on general files to help establish, define, illustrate or modify broad personnel policies and practices. It would therefore be impossible for Mr. Lalande, or anyone else, to read these files without gaining access to information which I regard as of a highly private nature". Extrait d'une lettre du 25 août 1965 de Marcel Cadieux, Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures, à Meyer Brownstone, Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme.

(5) "...It has been agreed upon that for security purposes no classified documents should be passed on to Professor Lalande..." Extrait d'une lettre du 23 juillet 1965 de Marcel Cadieux, Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures au Dr. W. Kaye Lamb, Archiviste-en-chef, Archives Publiques du Canada.

(6) "...The Department (of External Affairs) has recommended that Prof. Lalande of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism is authorized to read" - une permission jusque-là refusée - "the documents referred to in their letter but only in the presence of an Officer of the Archives and with the restriction that no notes be taken at any times", Extrait d'une lettre du 13 décembre 1965 de Léo Lafrance du Conseil Privé au Dr. W. Kaye Lamb, Archiviste-en-chef, Archives Publiques du Canada.

Les documents en question étaient: 1) Glassco Project No. 20 "External Affairs" - Administrative aspects of the Department of External Affairs; 2) Memorandum to record discussion with Head of Personnel of External Affairs, May 30, 1961 et 3) Interim report on findings, Department of External Affairs, Project No. 2 "Manpower in Government Service".

En outre, pour ce qui est des documents auxquels on nous a donné accès, le Ministère s'en est tenu à la définition stricte du terme de "confidentiel", à savoir celle de tout document qui porte l'une des nombreuses désignations ou degré de confidentialité, et notamment celle de "confidentiel" elle-même. Ainsi les fiches de renseignements personnels des agents du service extérieur, reproduites il est vrai en partie au fichier de la Direction du Personnel, qui contiennent des informations telles que le nom et l'adresse des agents, le nom et l'occupation de leur père, leur religion, les études et les degrés universitaires qu'ils ont obtenus, les emplois qu'ils ont occupés etc., parce qu'elles portent l'étiquette "confidentielle", ne nous ont pas été rendues accessibles. Et lorsque nous avons insisté pour relever l'occupation des parents en vue de connaître les origines sociales des agents, la réponse qui nous a été faite officiellement est que ce renseignement ne pouvait nous être communiqué étant donné qu'il avait été obtenu "confidentiellement" des agents, et que, par ailleurs, certains agents pourraient avoir objection à ce que des gens de l'extérieur, en l'occurrence un membre de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme sachent que leur père était, qui concierge, qui pompier, qui vendeur d'automobiles (7).

Pour ce qui est des documents qu'il nous a été donné de consulter aux Archives Publiques du Canada, notamment certains dossiers à valeur historique, le Ministère a entre autres choses chargé l'un de ses propres représentants d'en extraire au

(7) "...some aspects of the proposed research cannot be pursued as it would mean infringing upon some confidential information the Department has received from its members". Extrait d'une lettre du 27 juillet 1965 de Marcel Cadieux à Meyer Brownstone.

préalable tout renseignement ou tout document confidentiels qui pouvaient s'y trouver (8).

Il reste toutefois que les autorités du Ministère des Affaires Extérieures, sans doute conscientes des limitations qui nous étaient ainsi imposées, nous autorisèrent très aimablement à conduire auprès des agents du service extérieur des interviews personnelles dans le but général de suppléer notre information. Nous leur en sommes naturellement très reconnaissant.

Le Ministère des Affaires Extérieures nous a paru, par ailleurs, très mal en point sur le plan administratif dans le secteur qui intéresse cette étude. Le Ministère souffre en effet, depuis longtemps, d'une pénurie grave d'agents spécialisés dans l'administration du personnel. Ceux parmi ses agents du service extérieur qui sont affectés à ce secteur séjournent trop peu de temps à la Direction du Personnel pour acquérir une véritable expertise. En outre, le volume de travail qui les y attend fait qu'il leur est difficile d'accorder plus qu'une attention passagère à ce qui dépasse le cadre de leurs activités quotidiennes. En ce qui nous concerne, cette condition générale a évidemment nui à l'accès qui nous avait été rendu théoriquement possible des documents non confidentiels du Ministère (9). Elle a aussi manifestement réduit l'efficacité de l'emploi de notre temps en nous obligeant à de constants et souvent coûteux exercices de patience. Ainsi avons-nous dû, par exemple, attendre vingt-six jours avant que les autorités du Ministère n'acceptent de faire circuler pour notre compte deux questionnaires généraux de 6 ou 7 questions

(8) "Recently Professor Lalande requested files on individual FSO's of our Department which hold the classification "Personnel" and which, we are told, have now become historical documents... These files which are only classified "Personnel", contain nevertheless, all confidential or secret documents on these officers... Although we are prepared to inform Professor Lalande that he can consult these files at the archives, it would be imperative that the classified material be removed from these files prior to his access to them..." Extrait d'une lettre du 25 juillet 1965 de Marcel Cadieux au Dr. W. Kaye Lamb, Archiviste-en-chef du Canada.

(9) "With respect to certain non-confidential information, which could be made available but would have to be extracted from departmental files, it was made clear I think that we do not have the necessary personnel resources to do it". Extrait d'une lettre du 27 juillet 1965 de Marcel Cadieux à Meyer Brownstone.

chacun, sur l'emploi du français comme langue de travail au Ministère. Mais ce qui a toutefois le plus hypothéqué notre étude, c'est le pitoyable état des documents du Ministère dans le champ de l'administration du personnel, pour toute la période antérieure à 1961, et plus particulièrement celle qui va des débuts jusqu'en 1952 environ. Sur tous les plans de l'administration du personnel à cette époque, en effet, notamment en ce qui a trait aux nominations, aux affectations et aux promotions des agents, il nous aura été rarement donné l'occasion de constater autant d'erreurs, d'omissions et d'imprécisions dans les documents officiels d'une administration publique.

Devant ce dossier qui pourra paraître à d'aucuns un peu sévère, nous nous félicitons de la cordialité jamais démentie des rapports que nous avons eus avec les agents eux-mêmes. Nous tenons à remercier de façon particulière notre agent officiel de liaison au Ministère, M. Christian Hardy, Chef de la Direction du Personnel (Affectations) et l'un de ses assistants, M. Léopold Amyot, pour l'aide et le dévouement qu'ils nous ont si généreusement accordés. Nous voulons aussi ne pas manquer de dire toute notre satisfaction devant l'accueil individuel réservé à nos interviews par les agents eux-mêmes. Nous désirons de même remercier vivement de leur hospitalité en Europe et de leur collaboration, Son Excellence M. Jules Léger, Ambassadeur du Canada en France, M. John Halstead, son adjoint immédiat, du rang du Ministre, et de tout le personnel de l'ambassade du Canada à Paris, de même que M. René Garneau, Ambassadeur du Canada en Suisse. L'ouverture d'esprit dont ont fait montre tous ces agents du service extérieur a été pour nous une source précieuse d'encouragement.

Nous tenons également à exprimer notre reconnaissance à Messieurs Michael Oliver et Meyer Brownstone de la Commission d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme pour l'appui qu'ils ne nous ont pas ménagé dans nos démêlés avec le

Ministère des Affaires Extérieures. Nous remercions aussi le professeur John Johnstone de l'Université de Chicago, conseiller de la Commission, d'avoir revu et corrigé avec nous le texte de nos deux questionnaires, de même que le schéma de notre interview des agents et la terminologie de nos questions.

Nous nous sentons enfin obligé envers tous les membres de l'équipe que nous avons formée pour mener à bien cette étude, notamment messieurs Louis Cartier, Denis Laforte, et M. le professeur Paul Noble du Department of Economics and Political Science de l'Université McGill, et surtout Mlle Renée Lescop, notre première assistante, qui tous, à un titre ou à un autre, ont apporté une contribution inestimable à cette étude.

G.L.

Montréal, avril 1966

Préface

La présente étude prend appui sur le mandat de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme qui est "d'enquêter et de faire rapport sur l'état présent du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada". La preuve en est que sa deuxième partie, notamment, rend compte de l'emploi du français en tant que langue originelle de travail au Ministère des Affaires Extérieures.

Ce qui toutefois a le plus influé sur l'orientation de cette étude est le passage du mandat de la Commission par lequel celle-ci se voit chargée de présenter des recommandations "de nature à assurer le caractère bilingue et fondamentalement biculturel de l'administration fédérale". L'auteur de la présente étude en a déduit qu'il lui appartenait de répondre à la question de savoir si le Ministère des Affaires Extérieures a de fait le caractère bilingue et fondamentalement biculturel que l'administration fédérale possède ou devrait posséder au Canada.

Cette étude s'intéresse donc d'abord à la composition du personnel du Ministère des Affaires Extérieures et aux caractéristiques essentielles du corps des agents du service extérieur. Elle cherche par là à vérifier, dans la mesure du possible, si les politiques de ce Ministère en matière de personnel, ou bien reposent sur des prémices biculturelles, ou bien apportent en pratique des effets biculturels. Elle traite également, dans cette perspective, de l'utilisation que fait le Ministère des Affaires Extérieures de ses ressources humaines, notamment sur le plan de la

représentation du Canada à l'étranger. Ainsi peut-on comprendre que l'hypothèse générale de cette étude soit la suivante:

"Le Ministère des Affaires Extérieures est un organisme à caractère bilingue et fondamentalement biculturel, dont le comportement sur le plan de l'administration de son personnel reflète cette qualité essentielle, et dont les pratiques assurent à ses agents du service extérieur des chances égales de participation et d'avancement".

Cette étude se divise en deux parties principales, d'une part le personnel des Affaires Extérieures, d'autre part l'emploi du français aux Affaires Extérieures. Ces deux parties ne sont pas bien entendu sans rapports entre elles. Elles peuvent cependant, à la rigueur, être lues séparément.

La première partie est de loin la plus ambitieuse. Elle pose d'abord dans son ensemble le problème des effectifs des agents du Ministère dans l'après-guerre, du point de vue de leur évolution et de leur composition. Elle aborde ensuite, selon une méthodologie qui baignera toute la suite de cette première partie, l'important problème du recrutement. Le chapitre sur le recrutement réunit le plus de renseignements possibles sur les caractéristiques des agents et innove en ce que son organisation permet de confronter les intentions ou la politique du Ministère en matière de recrutement, d'une part, et les faits ou les résultats de cette politique, d'autre part. C'est ce chapitre qui nous permettra d'ailleurs de confirmer ou d'infirmier pour la première fois, en partie, notre hypothèse générale. La première partie se poursuit par des chapitres sur l'entraînement, l'utilisation et l'avancement des agents au Ministère, chapitres au cours desquels seront étudiés la composition et les caractéristiques de l'élite du Ministère.

La deuxième partie, l'emploi du français aux Affaires Extérieures porte sur un objet délibérément restreint et dont le but est de répondre, tout en restant dans

le prolongement de la première partie, aux fins essentielles de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme.

Les deux parties de ce travail sont donc différentes par leur objet. Elles sont aussi distinctes, en ce sens qu'elles procèdent de méthodes de recherche qui leur sont propres. Notre intention d'ailleurs est de faire précéder chacune de ces parties d'un exposé aussi complet que possible de la méthodologie utilisée, puis d'ajouter à ces considérations méthodologiques de caractère général, chaque fois que la chose nous paraîtra nécessaire au cours de notre exposé. Mais avant d'ouvrir la première partie principale de cette étude, nous croyons utile, voire indispensable, d'introduire notre sujet en le plaçant dans le contexte du Ministère, ou de lui tracer ce que nous appellerons son encadrement.

INTRODUCTION: L'encadrement

Considérations préliminaires

D'aucuns se seront demandés pourquoi nous avons limité aussi strictement l'objet de notre étude aux seuls agents du service extérieur. Pourquoi en effet ce seul corps d'agents dont l'importance numérique fait à peine 20% de l'ensemble des effectifs du Ministère des Affaires Extérieures? La réponse à cette question tient toute dans nos postulats.

Nous postulons en effet que l'agent du service extérieur est l'élément-pivot du Ministère des Affaires Extérieures. C'est autour de l'agent du service extérieur que s'est de fait créé et développé le Ministère depuis 1909. C'est lui, l'agent diplomatique, qui a donné au Ministère l'esprit particulier qu'on lui connaît. C'est l'agent du service extérieur qui préside à toutes les unités de travail du Ministère. C'est lui qui est à l'origine de la plupart des décisions majeures dans le vaste champ des responsabilités des Affaires Extérieures.

Aucune structure n'est complète au Ministère des Affaires Extérieures sans un agent du service extérieur. Toutes les ambassades, et la plupart des autres missions diplomatiques canadiennes à l'étranger, sont dirigées par des agents du service extérieur. Toutes les directions de l'administration centrale sont soit animées, soit supervisées directement ou indirectement par des agents du service extérieur. On peut même affirmer que tous les autres éléments du Ministère se définissent d'abord par rapport à lui. Au coeur de toute l'action du Ministère, l'agent du service extérieur est par définition le seul élément indispensable des Affaires Extérieures. Son triple rôle d'élément-pivot, d'élément-moteur et d'élément-directeur au Ministère des Affaires Extérieures justifie amplement à notre sens l'attention que cette étude lui a réservée.

Nous n'ignorons pas pour autant que l'évolution récente des méthodes de travail de la diplomatie a entraîné, au Canada comme ailleurs, une certaine dévalorisation du rôle de l'agent du service extérieur. Nous ne nous refusons certes pas à reconnaître que des catégories nouvelles d'agents spécialisés, les agents d'administration et divers agents-techniciens notamment, ont déjà pris la relève au Ministère des Affaires Extérieures des agents diplomatiques dans l'exécution de nombreuses tâches. Mais cela, croyons-nous, n'infirmes en rien notre postulat puisque, au fur et à mesure que ces nouvelles classes occupent des champs hier de la responsabilité des agents du service extérieur, ceux-ci sont relégués aux postes de contrôle et de direction du Ministère. Nous voyons là bien au contraire une raison supplémentaire à l'appui de notre intention de rendre l'agent du service extérieur l'objet exclusif de cette étude.

Nous postulons en outre que le corps des agents du service extérieur forme un groupe relativement homogène, et jusqu'à un certain point clos à l'intérieur du Ministère des Affaires Extérieures. Ce corps constitue selon nous un groupe social au sens plein du terme (1). Les éléments qui le composent sont nettement intégrés. Ce corps a, de plus, toutes les manifestations d'un career system (2). Il est constitué en effet en grande majorité d'agents recrutés à la base et qui, à l'entrée, ont une préparation à peu près identique. Il assure lui-même la formation de ses

(1) Notamment dans le sens donné à un groupe social par Emilio Williams et M. Rivière dans leur Dictionnaire de Sociologie, Paris, 1961

(2) "By a career system, one generally means a system within which entrance is predominantly at the bottom level, with middle and top positions reserved for careerists", The Selection of Personnel for International Service, préparé par M. Torre.

recrues. Il les utilise en fonction du principe particulier qui est celui de la rotation. Il réserve tous ses postes de commande à des agents de carrière. Ce corps évalue en outre le mérite de ses membres selon ses propres critères. Plus que partout ailleurs dans la fonction publique fédérale, ce groupe a des attitudes qui lui sont propres, des manières d'agir qui le caractérisent, un comportement qui le marque. Enfin, les dimensions réduites du corps des agents du service extérieur qui, hier encore, lui donnaient un air de famille (3), ajoutent encore aujourd'hui à son unité profonde.

Le corps des agents du service extérieur forme donc "une unité collective réelle, mais partielle, et directement observable" dans le sens que donne Gurvitch au groupe (4). D'autre part ce groupe, qui appartient à la haute administration, joue ou peut jouer un rôle considérable dans l'élaboration et la coordination des politiques sur le plan extérieur. Or il existe à ce jour peu d'enquêtes et d'études, ou sur lui, ou sur l'important groupe des fonctionnaires de l'Etat fédéral dont il fait partie. La plus récente, celle de John Porter, The Vertical Mosaic, fait la portion congrue aux Affaires Extérieures dans le cadre d'une excellente analyse par ailleurs de l'élite bureaucratique fédérale. L'ouvrage de J. Eayrs, The Art of the Possible, admirable à plusieurs égards, effleure à peine l'étude des cadres au Ministère des Affaires Extérieures. C'est à vrai dire la thèse récente de maîtrise de Garry Caldwell à l'Université Laval (5), qui marque la première vraie tentative faite

(3) "...the extraordinary (personal) quality of the atmosphere which distinguished the Department before, and even during, the war years", extrait d'un memorandum de A.D.P. Heeney à H.O. Moran, du 14 juin 1951, The Development of the Department of External Affairs, 1945-1960, Ministère des Affaires Extérieures.

(4) Georges GURVITCH - Traité de Sociologie, P.U.F., Paris, 1958.

(5) "The Participation of French Canadians in the Department of External Affairs", par Garry Caldwell, Université Laval, 1964.

par un chercheur en vue de colliger des renseignements assez précis sur le groupe des agents recrutés entre 1946 et 1964. Il y a bien sûr l'ouvrage devenu classique de Gordon H. Skilling, Canadian Representation Abroad - from Agency to Embassy, qui dans une approche historisante, retrace l'évolution des cadres du Ministère jusqu'en 1945, et généralise sur les origines des agents du service extérieur de la première heure. Il reste que devant ce maigre bilan, et face aux renseignements fragmentaires qu'a pu émettre depuis la guerre le Ministère lui-même sur ses propres agents, il y avait place pour une étude qui permettrait de se faire une idée plus précise des agents du service extérieur sur le plan de leurs origines, de leurs caractéristiques au moment de leur entrée au Ministère, et de leur cheminement une fois de la carrière. C'est la raison d'être fondamentale de cette recherche.

1- Le contexte institutionnel

L'étude du personnel diplomatique et consulaire d'un pays ne se conçoit guère sans référence à son contexte institutionnel. De même cette étude serait-elle incomplète sans une évocation des structures administratives du Ministère chargé de la conduite des affaires étrangères. C'est que les institutions de la politique extérieure, d'une part, contribuent à placer le personnel diplomatique dans une perspective générale. Et que, d'autre part, les structures organisationnelles du Ministère des Affaires Extérieures et plus particulièrement leur évolution, situe ce personnel sur un plan concret. Les unes et les autres fournissent ce qu'il convient d'appeler l'encadrement.

Au Canada, comme on sait, c'est en 1909 que fut institué "un département du gouvernement du Canada, appelé Ministère des Affaires Extérieures, auquel préside un ministre de la Couronne désigné sous le nom de Secrétaire d'Etat aux Affaires

Extérieures", ou Ministre des Affaires Extérieures (6). Ce ministre fut officiellement, durant les trois premières années d'existence du Ministère, le Secrétaire d'Etat du Canada. De fait cependant, de 1909 à 1912, le chef de l'organe exécutif du gouvernement fédéral, le Premier Ministre, a agi en qualité de Ministre des Affaires Extérieures. En 1912 d'ailleurs, une loi transféra du Secrétaire d'Etat au Premier Ministre l'autorité formelle et la responsabilité devant le Parlement du Ministère des Affaires Extérieures. Cette situation dura jusqu'en avril 1946 lorsque le Parlement accepta, par un amendement à la loi de 1912, la proposition du gouvernement canadien de confier à un autre ministre que le Premier Ministre le portefeuille des Affaires Extérieures.

Il n'en reste pas moins que le Premier Ministre aura présidé aux destinées du Ministère des Affaires Extérieures durant toute la période formative de cet organisme. C'est là, à notre sens, un fait dont on n'a pas mesuré encore toutes les conséquences. Ce fait a notamment rapproché à tel point le Ministère des Affaires Extérieures du Bureau du Premier Ministre qu'on a pu souvent confondre leur caractère propre (7). Il valut de même au Secrétaire général du Ministère et à ses adjoints immédiats une importance longtemps exagérée (8). Il encouragea de la part du Premier Ministre des prélèvements coûteux de personnel aux Affaires Extérieures.

(6) Loi concernant le Ministère des Affaires Extérieures. (rév. 1946)

(7) "For a long time, the Department retained something of its earlier character as a kind of adjunct to the P.M.'s Office", G. Skilling, Canadian Representation Abroad, p. 262.

(8) "Dr. O.D. Skelton (Secrétaire général de 1925 à 1941) was frequently described as a kind of Deputy Prime Minister" G. Skilling, op. cit. p. 262.

Il incita le chef du gouvernement à s'associer directement aux politiques du Ministère en matière de personnel. Il contribua à faire dévier l'attention du personnel des Affaires Extérieures sur des matières qui ne sont pas normalement de son ressort (9). Enfin, ce fait retarda de façon considérable le développement même des structures organisationnelles du Ministère des Affaires Extérieures.

Les structures organisationnelles qui servent d'encadrement au personnel diplomatique et consulaire d'un pays se situe habituellement sur deux plans, celui des structures administratives proprement dites et celui des structures du personnel. Or ces deux plans non seulement vont naturellement de pair, mais les deux types de structures qu'ils comportent évoluent de façon parallèle. Au Canada, toutefois, les circonstances ont été telles que les structures administratives et les structures du personnel du Ministère des Affaires Extérieures ont suivi des évolutions, qui sans être indépendantes l'une de l'autre, ont été singulièrement différentes dans le temps.

2- Les structures administratives

L'originalité du Ministère des Affaires Extérieures tient en bonne partie à son organisation ou à ses structures administratives. A l'encontre des autres organismes de l'administration fédérale qui ont une vocation essentiellement domestique, le Ministère des Affaires Extérieures, lui, n'existe qu'en fonction des rapports que le Canada entretient avec les autres Etats, et de l'intérêt que le gouvernement canadien porte à ce qui dépasse les frontières nationales. Il s'en suit que ce Ministère, tout en étant présent et agissant au sein même de l'organisation fédérale, aura

(9) "Some of such activities in which the Department became involved were censorship, intelligence and security, psychological warfare, economic warfare, the control of aliens, recruitment of aliens in Canada by their national authorities and the Permanent Joint Board of Defence", The Department of External Affairs - The War Years, Department of External Affairs.

des structures administratives particulières qui reflèteront à tout moment la volonté du gouvernement canadien de rendre le Canada présent à l'étranger.

Les structures administratives du Ministère des Affaires Extérieures se composent de deux éléments constitutifs principaux: l'administration centrale et le réseau des postes diplomatiques et consulaires à l'étranger. Ces deux éléments sont les instruments essentiels de la politique extérieure du Canada. L'administration centrale groupe à Ottawa les organes vitaux du Ministère. Elle est pour ainsi dire le cerveau et le centre nerveux de tout l'organisme. Les postes à l'étranger, eux, servent à la fois de postes d'écoute et de véhicule de communication entre le Ministère et les gouvernements étrangers. Ces deux éléments forment ensemble un seul et même tout. L'administration centrale complète les postes à l'étranger. Le réseau des postes à l'étranger ne se conçoit pas sans l'administration centrale. Leur interdépendance est si étroite que les pulsations de l'un se répercutent toujours chez l'autre. Le développement de l'un entraîne fatalement l'extension de l'autre.

A- Les conditions générales

Les relations internationales connaissent depuis la deuxième grande guerre un bouleversement dont les répercussions sont responsables en grande partie de l'activité accrue de la plupart des pays sur le plan extérieur. Les conditions extraordinaires de la guerre, comme on sait, avaient d'abord rapproché de façon durable les membres de la famille des nations. L'organisation de la société internationale d'après-guerre a par la suite consolidé ses contacts en les institutionalisant. Puis l'apparition d'une multitude de nouveaux Etats indépendants, au cours des deux dernières décennies, a multiplié et diversifié les rapports entre les membres de la société internationale. Et cela d'autant plus qu'au même moment, la transformation rapide des moyens techniques entraînait le renouvellement des méthodes traditionnelles du travail diplomatique.

A l'instar de plusieurs pays, le Canada a été poussé par ce développement et cette évolution générale des relations internationales. La coïncidence est même frappante chez lui entre le démarrage effectif des affaires extérieures et le déclenchement de la deuxième guerre mondiale. Jusqu'en 1939, en effet, les relations du Canada avec l'étranger sur le plan diplomatique étaient des plus restreintes. Les structures administratives du Ministère des Affaires Extérieures s'en trouvaient donc, au mieux embryonnaires, au pis inexistantes. C'est à vrai dire l'éclatement de la guerre qui créa pour le Canada le besoin de multiplier les rapports avec l'étranger et d'étendre les relations diplomatiques du pays. Or c'est l'accroissement de celles-ci qui entraîna à son tour la nécessité de créer et de développer des structures administratives bien définies au Ministère des Affaires Extérieures. Le fait est que ces structures n'ont eu de cesse de croître, souvent à un rythme affolant, depuis leur mise en place. C'est même là le phénomène majeur de l'histoire de ce Ministère au cours des deux dernières décennies. Pour les fins de cette étude, il nous paraît donc indispensable de suivre dans le temps ce développement des structures administratives du Ministère sur les deux plans évoqués ci-haut, à savoir celui des postes à l'étranger et celui de l'administration centrale.

B- L'évolution ou esquisse historique du développement

a) les postes à l'étranger

Le Canada a été représenté à l'étranger bien avant de se voir reconnaître le droit de nommer ses propres agents diplomatiques. Le Canada a même eu des délégués et des agents à l'étranger, notamment en matière d'immigration et de commerce, avant que ne se crée en 1909 le Ministère des Affaires Extérieures. En 1925, cependant, les trois missions canadiennes à l'étranger, celles de Londres (Haut-Commissaire), de Paris (Agent général) et de Genève (Délégué permanent), ne jouissaient toujours pas sur le plan juridique, d'un statut diplomatique.

A la suite de la Conférence Impériale de 1926, le Canada put enfin nommer au cours de la même année son premier agent diplomatique (un Ministre) à l'étranger, en l'occurrence aux Etats-Unis. De fait, la Légation canadienne qui s'ouvrit à Washington en 1927, devint la première des missions diplomatiques du Canada. La deuxième fut celle de Paris qui, du Bureau d'agent général qu'elle était depuis 1882, se mua en Légation en 1928. Le Haut-Commissariat à Londres acquit pour sa part un statut diplomatique dès le 1er juillet 1927, soit bien avant que le Gouvernement du Royaume-Uni, en conformité avec les résolutions de la Conférence Impériale de 1926, ne dépêcha en 1928 un Haut-Commissaire pour le représenter à Ottawa. Enfin la troisième Légation du Canada fut ouverte à Tokyo en 1929. A ces quatre missions diplomatiques s'ajoutait la délégation du Canada auprès de la Société des Nations à Genève (10).

La crise économique des années 30 devait empêcher que le Statut de Westminster de 1931 ne se traduise par une expansion rapide de la représentation du Canada à l'étranger. En 1937, néanmoins, en réponse à une initiative prise par la Belgique, le Canada ouvrit à Bruxelles une quatrième légation. Dès l'année suivante, la compétence territoriale de cette mission était étendue à la Hollande par le truchement de la formule de la double accréditation. Il reste toutefois qu'au total, à la veille de la deuxième grande guerre, le Canada n'avait que six missions diplomatiques à l'étranger (sept (7) si on compte celle de la Hollande).

La guerre de 1939-1945 obligea naturellement le Canada à fermer ses missions de Paris, de Bruxelles et de Tokyo. En revanche, cette guerre provoqua une montée

(10) Depuis 1925, le Canada était représenté à Genève par un "Canadian Advisory Officer to the League of Nations".

subite de la représentation du Canada dans les pays du Commonwealth, et dans trois autres directions principales, les pays d'Amérique latine, les deux alliés d'infortune qu'étaient l'URSS et la Chine, et enfin les pays occupés d'Europe qui, durant la guerre, avaient leurs gouvernements en exil, soit à Londres, soit au Caire. Dès le lendemain de la déclaration de guerre, en effet, soit le 11 septembre 1939, le Canada décidait d'ouvrir des missions diplomatiques (Hauts-Commissariats) en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud et en Irlande. Du côté de l'Amérique latine, des Légations furent ouvertes au Brésil et en Argentine en 1941. Au cours de la même année, le Canada procéda à l'ouverture de Légations en U.R.S.S. et en Chine. D'autre part, un ministre canadien fut accrédité à Londres, pour la durée de la guerre, auprès des gouvernements en exil de la Belgique, de la Hollande, de la Tchécoslovaquie, de la Grèce, de la Norvège, de la Pologne et de la Yougoslavie, et le Ministre du Canada à Buenos Aires fut accrédité auprès du gouvernement du Chili en 1942.

Le Canada s'était engagé en outre, à la faveur des circonstances extraordinaires de la guerre, dans une voie inédite, celle des consulats. Le premier consulat de guerre fut en effet ouvert en 1940 à Godthaab (Groenland). En 1941, St-Pierre-et-Miquelon vit s'installer provisoirement sur son territoire un vice-consul canadien. Mais en mars 1943, le Canada ouvrait cette fois à New York son premier consulat permanent. D'autre part, au cours de la même année, les plus importantes missions canadiennes à l'étranger, y compris les légations au Brésil, en Argentine et au Chili, passaient du statut de légation à celui d'ambassade.

A l'approche de la fin de la guerre, le Canada n'en poursuivit pas moins l'extension de sa représentation diplomatique à l'étranger. En 1944, des ambassades furent ouvertes au Mexique et au Pérou. Au cours de la même année, on renoua des

relations diplomatiques avec la France au niveau des ambassades. Et en 1945, le Canada commença à nouer des relations diplomatiques normales avec ses alliés européens de guerre. Il ouvrit en outre un consulat à Lisbonne et une ambassade à Cuba, ce qui eut pour effet de porter à 22 le total de ses missions diplomatiques à l'étranger. C'était déjà le triple du chiffre de 1939.

L'extension du réseau diplomatique du Canada se poursuivit à un rythme trépidant dans l'après-guerre. En 1946, l'établissement de relations diplomatiques normales avec les alliés de guerre du Canada prit pour un temps un caractère nettement prioritaire. Au cours de la même année, des consulats canadiens furent ouverts à Caracas (Vénézuéla) et à Portland (Maine). En 1947, 1948 et 1949, dix-huit nouvelles missions diplomatiques s'ajoutèrent au réseau des postes canadiens à l'étranger. En 1950, le nombre de ceux-ci atteignit 42. Une seconde poussée spectaculaire d'expansion se produisit en 1953-1954. En 1953 seulement, de nouveaux postes furent ouverts à Bogota, Caracas, Colombo, Djakarta, Los Angeles, Madrid, Montevideo, Seattle et Vienne. En 1954, le Canada envoya des agents diplomatiques au Liban, en Egypte, en République Dominicaine, à Haiti, et en Israël. Au cours de cette période pourtant relativement courte, le Canada éleva aussi le statut de sa représentation au Japon, noua des relations diplomatiques avec la République fédérale d'Allemagne et créa quatre délégations distinctes dans le cadre de la Commission Internationale de Contrôle en Indochine. Au total, en fin d'année 1954, le réseau diplomatique du Canada comprenait 28 ambassades, 7 hauts-commissariats, 9 légations, 3 délégations permanentes et 11 consulats, soit un ensemble de 58 postes à l'étranger. A ce total s'ajoutent les 4 missions canadiennes en ex-Indochine française.

A partir de 1957, le Canada entreprit d'étendre sa représentation aux pays africains situés au sud du Sahara. Comme pour les pays d'Asie cependant, le Commonwealth

servit ici de catalyseur. Un premier haut-commissariat fut ouvert au Ghana en 1957, puis un autre au Nigéria en 1960. Au moment de l'accession du Congo belge à l'indépendance en 1960, le bureau du Commissaire canadien du commerce à Léopoldville acquit le statut de Consulat général. Au cours de la même année, une ambassade fut par ailleurs ouverte au Costa Rica en Amérique centrale, annonçant ainsi l'extension du réseau diplomatique canadien à l'ensemble de l'Amérique latine par le truchement des accréditations multiples.

Les années qui vont de 1961 à 1966 s'inscrivent dans la ligne de cet immense effort visant à parachever la représentation diplomatique du Canada à travers le monde. Le réseau des postes canadiens à l'étranger étendit d'abord ses tentacules à l'Irak, à la Tunisie, au Soudan, à Chypre, à la Sierra Leone et à ceux des pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud jusque là non rejoints. Par le jeu des accréditations multiples, des relations diplomatiques furent nouées au cours de ces années avec la plupart des pays africains, notamment ceux de l'Afrique francophone. Les années 1964 et 1965 virent à elles seules l'ouverture de plusieurs nouveaux postes, notamment les consulats de Bordeaux et de Marseille, et l'annonce de l'intention du gouvernement fédéral d'ouvrir six nouveaux postes en Afrique francophone au cours des deux prochaines années. Au 1er janvier 1966, le Canada comptait dans l'ensemble près de 115 missions diplomatiques et consulaires à l'étranger, dont près de 85 étaient des postes où des agents diplomatiques canadiens séjournaient en permanence.

Conclusion

On conviendra sans peine du caractère spectaculaire de l'accroissement du nombre de postes canadiens à l'étranger. Il n'est certes pas banal de constater d'abord l'écart qui sépare le nombre de missions diplomatiques et consulaires du

Canada en 1939 de celui du début de 1966. Il n'est certes pas non plus sans intérêt d'enregistrer, au passage, que le nombre de missions diplomatiques et consulaires du Canada en 1966 dépassait largement le nombre de postes où sont affectés des agents du service extérieur relevant du Ministère des Affaires Extérieures. Or n'est-ce pas là un signe évident, ou bien qu'un certain nombre de missions officielles du Canada à l'étranger échappent au contrôle du ministère chargé au Canada de la conduite des relations extérieures, ou bien que le Ministère des Affaires Extérieures n'a pas encore les ressources en personnel qui lui permettent de prendre ces postes pleinement en charge. Quoiqu'il en soit, ce qui est certain, c'est que cette prolifération prodigieuse de postes à l'étranger trouve son écho sur le deuxième plan des structures administratives du Ministère, celui de l'administration centrale.

b) l'administration centrale

Sur le plan de l'organisation et de la mise en place des structures, l'histoire de l'administration centrale du Ministère des Affaires Extérieures commence en 1941 (11). Le nouveau Secrétaire général d'alors, M. N.A.R. Robertson qui venait de succéder à feu le Dr. A.D. Skelton, est celui qui donna en fait au Ministère vers la fin de l'année 1941 sa forme structurelle, et jusqu'à maintenant définitive, d'organisation. Comme nous le verrons plus loin, l'organigramme du Ministère de 1966 est en définitive, ni plus ni moins que l'amplification de cette forme originelle d'organisation. Sous l'autorité du Secrétaire général, le schéma de 1941 instituait en effet quatre secteurs de travail distincts portant le nom de divisions: la Division diplomatique et commerciale, la Division juridique, la Division du Commonwealth britannique et des Affaires d'Europe et la Division des Affaires américaines et d'Extrême-Orient. Chacun de ces secteurs était dirigé par un agent qui avait rang de Secrétaire général adjoint, M. L.B. Pearson, à qui succédera plus

(11) "The first real attempt to achieve a formal organization came only after the death of Dr. Skelton", The Department of External Affairs- The War Years, Department of External Affairs.

tard M. Hume Wrong, à la Direction (12) du Commonwealth, M. Hugh Keenleyside à la Direction des Affaires américaines, M. J.E. Read, le Conseiller juridique du Ministère, à la Direction juridique, et M. Laurent Beaudry à la Direction diplomatique.

La Direction diplomatique s'occupait des questions protocolaires et d'immunités diplomatiques, de questions consulaires et d'immigration. Elle était aussi responsable du Bureau des Passeports. La Direction juridique, qui comportait une Section spéciale s'occupant des problèmes découlant de l'état de guerre, notamment des prisonniers de guerre, des personnes et des biens placés sous séquestre, traitait de questions juridiques et de traités. Les deux directions du Commonwealth et des Affaires américaines assumaient pour leur part la responsabilité des problèmes politiques. En plus de ces 4 directions principales, l'organisation de 1941 comportait un Service d'Administration (Administrative Branch) responsable de toutes les questions administratives, telles que celles relatives au personnel, aux traitements et aux fournitures. Quelques autres unités plus ou moins autonomes, notamment la bibliothèque, le bureau de traduction, la section du chiffre et les dossiers, complétaient cette organisation. Dans cette structure relativement simple, les chefs de directions et de services répondaient directement de leurs travaux au Secrétaire général lui-même.

Les circonstances de la guerre imposèrent rapidement à l'administration centrale de nouvelles et urgentes responsabilités. Sa jeune structure dut s'adapter à une multiplication déconcertante de besoins dont le trait commun était d'être inévitable. L'impréparation générale obligea cependant le Ministère à improviser. Dès 1942, une Section économique qui deviendra en peu de temps la Direction Economique, apparaissait

(12) Le terme de "direction" équivaut à celui de "division"

à l'intérieur de la Direction des Affaires américaines et de l'Extrême-Orient. Peu de temps après, la Section spéciale, en se détachant de la Direction juridique, prit le nom de Direction spéciale (13). Mais dès avant la fin de la guerre en 1945, le Ministère procédait, et pour la première fois, à une véritable réorganisation de ses structures. De fait, le Ministère adapta son organisation, à ce moment-là, aux conditions émergeant de la victoire alliée et au souci qu'avaient les vainqueurs de créer une nouvelle organisation internationale. Aux deux directions politiques de l'organigramme de 1941, on ajouta une nouvelle direction que l'on baptisa administrativement du nom de Première Direction Politique (First Political Division). De même, la Direction du Commonwealth britannique et des Affaires d'Europe et la Direction des Affaires américaines et d'Extrême-Orient devinrent respectivement la Deuxième Direction Politique et la Troisième Direction Politique. L'une et l'autre gardèrent cependant leurs champs de compétence respective en les étendant au Moyen-Orient et à l'Afrique d'une part, à l'Amérique latine d'autre part. La Première Direction Politique fut chargée de son côté des problèmes politiques qui ne relevaient pas des deux autres directions politiques, notamment du règlement des conflits qui venaient ou allaient prendre fin et de l'organisation internationale. La Section économique reçut sa sanction définitive en tant que direction. Enfin une nouvelle direction, celle de l'Information, fit à ce moment son apparition.

Le trait marquant de cette réorganisation tient toutefois à ce qu'elle partageait pour la première fois d'une manière officielle, la responsabilité de la supervision

(13) "...concerned with the protection of the position of Canadian prisoners of war in enemy countries, relations with the protecting powers, questions arising under the Prisoners of War Convention, the position of enemy prisoners of war and internees in Canada, protection of Canadian nationals and Canadian interests in enemy and enemy occupied countries and repatriation.... and also of economic warfare work, export control policy, censorship questions and Black List Committee", tiré des documents officiels du Ministère des Affaires Extérieures.

des Directions entre le Secrétaire général (N.A. Robertson) et ses deux associés (J.E. Read et H. Wrong) (14). Du Secrétaire général relevaient la Direction Diplomatique (Chef: L. Beaudry), la Direction Economique (Chef: H.F. Angus), la Direction de l'Information (Chef: T.W. MacDermott) et le Service d'Administration (Chef: W.D. Matthews). Le Secrétaire général associé et Conseiller juridique, qui dirigeait lui-même la Direction Juridique, se voyait attribuer la supervision de la Direction Spéciale (Chef: A. Rive). A l'autre Secrétaire général associé, M. H. Wrong, on confia la responsabilité de la Première Direction politique (Chef: C.A.S. Ritchie), de la deuxième Direction politique (Chef: G.P. de T. Glazebrook) et la Troisième Direction politique (Chef: R.M. Macdonnell). Les autres petites unités énumérées ci-haut ne changèrent pas de statut. Le Bureau des Passeports continua à relever de la Direction Diplomatique. La Direction Juridique s'adjoignit une Section des traités.

Il appert que mis à part le principe de la délégation des responsabilités au niveau du Bureau du Secrétaire général, cette réorganisation ne modifiait en rien les lignes essentielles de l'organigramme de 1941. De même en devait-il être des retouches subséquentes qui seront toutes marquées à l'effigie de "l'ad hocisme" ou de l'empirisme. D'une manière générale cependant, l'évolution des structures du Ministère reflètera par la suite, d'une part les transformations de la vie diplomatique d'après-guerre, d'autre part les réactions du Canada aux événements de la vie internationale. C'est que, d'un côté, le travail de l'administration centrale exigera l'emploi de méthodes et d'un équipement de plus en plus techniques. Et que de l'autre, l'administration centrale élargira son champ d'intérêt au fur et à mesure que s'accroîtront les responsabilités internationales du Canada. On peut

(14) Ces trois agents seniors "share the ultimate responsibility for the work of the Department". Skilling, op. cit. p. 284.

donc s'attendre à de fréquents et d'intéressants changements de structures.

Les signes avant-coureurs de ce bouillonnement de structures au Ministère furent les suivants: l'absorption en 1947 de la Direction des Traités par la Direction des Affaires Juridiques, la création en mai 1947, dans le sillage de la Loi sur la Citoyenneté, d'une Direction Consulaire ayant juridiction sur le Bureau des Passeports, et la naissance en octobre 1947, à partir du Service de l'Administration, d'une Direction du Personnel. En fin d'année 1947, la terminologie administrative avait par ailleurs rétabli dans leurs droits les appellations de Direction du Commonwealth et des Affaires européennes et de Direction des Affaires américaines et d'Extrême-Orient. La Première Direction politique devint pour sa part la Direction de l'Organisation Internationale et la Direction Diplomatique celle du Protocole. Mais dès janvier 1948, une Direction des Affaires d'Europe et une Direction du Commonwealth se substituaient à l'ancienne direction commune du Commonwealth et des Affaires européennes. Au cours de la même année, un "grand ménage" à la Section des Dossiers amorçait la transformation éventuelle de tous les services administratifs du Ministère (15).

L'année 1949 fut une année de consolidation administrative. Le Ministère s'attaqua alors à la tâche longtemps négligée de la systématisation de ses procédures en matière de personnel. La jeune Direction du Personnel donna en effet jour à divers comités chargés, soit des problèmes relatifs à l'établissement des cadres, soit des problèmes d'évaluation du mérite du personnel et de son avancement. Le Service d'Administration, promu au rang de direction au moment du détachement de la Direction du Personnel en 1947, se réorganisa autour de sections spécialisées, l'une

(15) "C'est alors que pour la première fois depuis l'organisation du Ministère (1909) on commença à prendre des mesures pour disposer judicieusement de l'accumulation des dossiers inutilisés", Affaires Extérieures, mai 1948, vol. 4, no. 5, "Service des Dossiers"

dans les questions financières, l'autre dans les approvisionnements et les immeubles, notamment ceux du Ministère à l'étranger. En juin 1950, les deux sous-directions de la Direction d'Administration supplantèrent celle-ci en devenant, la première, la Direction des Finances, la deuxième, la Direction de l'Organisation et des Cadres. En août 1949, quatre mois après l'entrée en vigueur du traité de l'Atlantique-Nord, une nouvelle unité, la Direction de la Liaison avec la Défense apparaissait. Puis en novembre 1950, on créa la Direction des Recherches et des Rapports Historiques (16). En septembre 1950, un Bureau de la Presse s'individualisa par rapport à la Direction de l'Information (17). La tendance à la ramification des grandes unités de travail était déjà très nettement apparente.

Les deux années suivantes ne démentirent pas le sens de cette évolution générale. En décembre 1951, l'ancienne Section dite "des approvisionnements et des immeubles" renaissait à partir de la Direction de l'Organisation et des Cadres sous le nom de Direction des Approvisionnements et des Immeubles. Au mois d'août 1952, la Direction des Affaires américaines et d'Extrême-Orient céda sa place à deux directions distinctes, la Direction Américaine et la Direction d'Extrême-Orient. Le 15 août 1952, la Direction de Liaison avec la Défense était à son tour scindée en deux nouvelles unités, la Direction de Liaison (1) avec la Défense et la Direction de Liaison (2) avec la Défense. Le 14 novembre 1952, le Chef de la Direction du Protocole prenait le titre de Chef du Protocole (18). En mars 1953, une Section dite de Coordination

(16) Cette unité sera placée à partir du 1er décembre 1950 sous la direction d'un Director of Research and Reports (M. P.E. Renaud) qui présidera aux délibérations du Departmental Library Committee et dont le mandat comprendra la "direction of the Archives and Historical Unit and supervision of the preparation of the Annual Report".

(17) "...set up of Press Office to assist members of the press to obtain information concerning Canada's external relations", Adm. Circ. Doc., Department of External Affairs, 15 septembre 1950.

(18) "to conform more closely to international practice", Circ. Doc. Adm. Nov., 1952

politique était établie pour des fins de propagande à l'extérieur (19). Or cette nouvelle unité de travail, qui n'est pas une sous-direction, a ceci de particulier qu'elle relève directement du Secrétaire général.

En juillet 1955, la sous-direction des Communications de la Direction de l'Organisation et des Cadres devint la Direction des Communications. En fin d'année 1955, sous l'effet de l'accroissement continu du nombre des missions diplomatiques, le Ministère créa un Service d'inspection semi-autonome, "sur un pied permanent" (20), dans l'esprit de la Section de Coordination Politique. Le 9 janvier 1956, la Direction du Commonwealth, rebaptisée Direction du Commonwealth et du Moyen-Orient ajouta à ses attributions les questions relatives à l'Afrique du Nord française et à l'Afrique espagnole. Toutefois la crise de Suez, à l'automne de 1956, entraîna aussitôt la constitution d'une Direction autonome du Moyen-Orient. De même le 31 mars 1958, la Direction des Recherches et des Rapports Historiques changeait de nom pour celui de Direction Historique. En raison des implications politiques des programmes d'aide à l'étranger, jusque-là administrés par le Ministère du Commerce, la Direction Economique se scinda à son tour en deux le 13 octobre 1958. La partie de cette direction qui suivait la politique commerciale du Canada devint la Direction Economique no. 1; celle qui se chargea des problèmes d'aide extérieure prit le nom de Direction Economique no. 2 (21). Enfin le 1er avril 1959, la Direction des Cadres et de l'Organisation changea son nom pour celui de la Direction des Services Administratifs.

(19) La Political Coordination Section a été chargée de "preparation of policy guidance for the C.B.C. - IS and assembling of political intelligence for departmental use", Circ. Doc. Adm., March 1953, Department of External Affairs.

(20) "to review the work and performance of each post in all its aspects, political, functional, representational and administrative", Cir. Doc. Dec. 1955, Department of External Affairs.

(21) "...an Economic II Division, charged solely with the consideration of Canadian assistance to other countries from the External Affairs point of view", Department of External Affairs, "The development of External Affairs, 1945-1960".

Du point de vue de l'évolution des structures de l'administration centrale, la dernière étape couvre la période qui va de 1960 à 1966. Le 17 juin 1960, d'abord, la Section de Coordination Politique et le Bureau de la Presse fusionnèrent pour former la Section dite des Services de Liaison dont les fonctions correspondaient en gros à celles de ses éléments constitutifs (22). Le 2 août 1960, la Division Américaine était scindée à son tour en une Direction des Etats-Unis et une Direction de l'Amérique latine. Le 9 décembre de la même année, à la suite de la décision du gouvernement de créer un Bureau de l'Aide Extérieure qui serait chargé de la conduite de tous les programmes d'aide à l'étranger, la Direction Economique no. 2 perdit sa raison d'être et disparut. De fait, ses responsabilités et une partie de son personnel furent transférés au nouvel organisme. Enfin le 23 décembre, la sous-direction d'Afrique de la Direction du Commonwealth fut transférée à la Direction du Moyen-Orient qui devint à ce moment là Direction d'Afrique et du Moyen-Orient. Ce qui caractérise toutefois les années 1961, 1962 et 1963, c'est la tendance à hausser le statut des sections ou des sous-directions au niveau de celui des directions.

Au cours de l'année 1961, un seul changement fut apporté à la structure du Ministère. Ce fut la création le 1er juin 1961, sans doute sous l'impulsion du Ministre des Affaires Extérieures, M. Howard Green, d'une Direction du Désarmement. Un an plus tard, soit le 1er juin 1962, le Bureau des Passeports, normalement sous la juridiction de la Direction Consulaire, fut à son tour élevé au rang et titre de Direction des Passeports. Et en juillet 1962, une Direction des Dossiers se détacha de la Direction de l'Organisation et des Cadres. Le 22 octobre de la même année, le Ministère nomma un Directeur des Services de la Bibliothèque, jusque-là de la

(22) "The main responsibility is to provide a channel of communication between the Department on the one hand, and the press and general public, various government organization such as the CBCIS and the National Defence College and certain other government departments, such as the Prime Minister's office, on the other hand", Documents de travail de la Commission Glassco, 1961.

Direction Historique. Le 27 septembre 1963, la Section dite des Services de Liaison prit le nom de Direction de Presse et Liaison pour aider à clarifier, selon le Ministère, l'image qu'on pourrait s'en faire à l'extérieur (23).

L'année 1964 marqua le début d'une nouvelle phase de créations. Pour donner suite à certaines recommandations de la Commission Glassco (Commission Royale d'Enquête sur l'Organisation du Gouvernement), le Ministère créa le 21 février un service appelé Bureau d'Etudes (24), chargé d'examiner la réforme des services administratifs du Ministère. Dès septembre 1964, conformément à un rapport d'experts-conseils en administration (25), le Ministère scinda l'ancienne Direction du Personnel de 1947 en deux, savoir/^{la} Direction du Personnel (affectations) et la Direction du Personnel (gestion). Il créa aussi le nouveau service administratif dit, en langue traduite, de l'Unité de l'Organisation et des Méthodes, dont la responsabilité première consiste à tenir à jour la classification des emplois au Ministère.

Conclusion

Il ressort de cette esquisse historique que les structures administratives de l'administration centrale ont subi un développement pour le moins comparable à celui du réseau des postes à l'étranger. Comme pour ce dernier, en effet, le nombre des directions ou unités de travail de l'administration centrale à d'abord considérablement augmenté. De 4 qu'il était en 1941, ce nombre est passé à près de 30 en fin d'année 1965. En outre, chaque unité de travail a pris entre 1941 et 1966 des dimensions qu'il était impossible d'imaginer au début de la deuxième grande

(23) "in order more precisely to identify its function both within and outside", Circ. Doc. Adm., Septembre 1963.

(24) Administrative Improvement Unit ayant le mandat d'un "project of a detailed examination of the organization and administration of the Department", Circ. Doc. Adm., février 1964.

(25) La firme Urwick Currie Ltd., de Toronto.

guerre. Tant en ampleur qu'en intensité, la croissance en tous points remarquable des structures de l'administration centrale n'a donc rien à envier à l'extension galopante du réseau diplomatique du Canada.

Ce qui frappe toutefois le plus ici, c'est la gymnastique à laquelle le Ministère paraît s'être livré dans l'adaptation de ses structures. Plusieurs des nombreuses créations du Ministère sur le plan de l'organisation ont eu un caractère essentiellement éphémère. D'autres ont contredit rapidement dans les faits ce qui, de toute évidence, avait été improvisé. Il ne doit donc pas surprendre que le résultat final, l'organigramme de 1966, ne soit pas précisément le triomphe d'une organisation méthodique. Il n'en reste pas moins que le schéma fondamental des structures administratives de l'organisation centrale est resté essentiellement ce qu'il était il y a un quart de siècle (26). Entre la Direction des Affaires Européennes et du Commonwealth britannique de 1942 et les Directions d'Europe et du Commonwealth de 1966, ou entre les Services Administratifs de 1946 et les nombreuses directions administratives actuelles, la filiation est en effet, on ne peut plus directe. Ce qui indique bien que le Ministère des Affaires Extérieures n'a eu de cesse d'adapter son administration centrale aux transformations des conditions internationales de la dernière génération et aux incidences que celles-ci ont pu avoir sur les travaux et les méthodes de travail du Ministère. Or ces adaptations, si empiriques eussent-elles pu être, ont eu néanmoins des répercussions sur les questions relatives au personnel du Ministère, et notamment sur les structures du Ministère en matière de personnel.

(26) "de façon générale, le Ministère n'a guère transformé son organisation initiale....." Rapport du Ministère des Affaires Extérieures, 1964, Ottawa, p. 57

2- Les structures du personnel

Au delà des structures administratives qui forment pour ainsi dire l'encadrement général du personnel du Ministère, il y a les structures en matière de personnel proprement dites, qui constituent ce qu'on pourrait appeler l'encadrement particulier. Les structures du personnel, ou l'organisation des effectifs, c'est l'ensemble du système régissant à un moment donné la classification des agents et de leurs emplois ou de leurs postes de travail au Ministère. Comme nous l'avons fait pour les structures administratives, nous nous attacherons ici à décrire ces structures surtout du point de vue de leur évolution.

A- Le régime de 1909 à 1951

De ses origines à nos jours, le Ministère des Affaires Extérieures a connu deux régimes essentiellement distincts du point de vue de l'organisation de ses effectifs. Le premier va de la création du Ministère jusqu'en 1951; le deuxième s'étend de 1951 à nos jours.

Au cours de la première période, soit de 1909 à 1951, les emplois ou les postes de travail à pourvoir au Ministère ne sont ni définis, ni catalogués de façon précise. Le nombre total et le niveau des agents du service extérieur n'ont d'autres limites que celles que leur impose de manière générale le budget des dépenses. L'organisation des effectifs, pour tout dire, a une forme lâche. Le régime est celui de l'absence de cadres préétablis.

Depuis 1951, au contraire, tous les emplois ou postes à pourvoir au Ministère, notamment ceux des agents du service extérieur, sont préalablement identifiés, définis et catalogués selon des critères en usage dans la fonction publique fédérale. Le nombre et le niveau des postes reconnus nécessaires déterminent aux divers

échelons, le nombre-limite d'agents du Ministère au cours d'une période fiscale donnée. A chaque poste correspond en théorie un agent d'un niveau préalablement déterminé. Le régime est celui des cadres préétablis ou "provisoirement fixes". Ce régime oblige en fait le Ministère à justifier au moins une fois par année, devant la Commission du Service Civil (la Commission de la fonction publique fédérale), toute augmentation d'effectifs selon l'accroissement rendu nécessaire de ses obligations, telles que traduites par le nombre et le niveau de ses emplois ou postes de travail (27). L'organisation des effectifs est ici non seulement réelle mais manifestement positive. Elle a d'autre part une forme structurée, qui non seulement pèsera lourdement, mais déterminera souvent l'application des politiques de recrutement et d'avancement des cadres du Ministère.

Si immuables qu'aient pu être de part et d'autre dans leur principe ces deux régimes, ils n'en ont pas moins subi dans le temps certaines modifications. La première période notamment, celle de 1909 à 1951, comporte à cet égard plusieurs retouches qui permettent d'y distinguer au moins trois étapes successives, à savoir de 1909 à 1925, de 1925 à 1944, et de 1944 à 1951.

Des débuts à 1925

A ses débuts en 1909, le Ministère des Affaires Extérieures avait un personnel fort restreint: un Secrétaire Général (Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures)

(27) "Establishment increases result basically from recognition of increased workload requiring new positions either from opening of new posts abroad, the joining or augmented participation in international organizations, the strengthening of headquarters machinery and the continuing improvement of such things as Communication, security, etc.", Documents de travail de la Commission Glassco, 6 octobre 1961

deux commis séniors (Principal Clerks) et quatre autres commis (Clerks), soit au total 7 employés. On leur ajouta un Secrétaire général adjoint en 1912 et un conseiller juridique en 1913 (28). Selon les dispositions succinctes de la "Loi sur le Ministère des Affaires Extérieures" de 1909, le Secrétaire général est un fonctionnaire nommé par le gouvernement en conseil, qui est "le sous-chef du Ministère et occupe sa charge à titre amovible". Les autres fonctionnaires, commis et serviteurs nécessaires à la bonne administration des affaires du Ministère, poursuit l'article 3(2) de cette Loi, sont "nommés de la manière autorisée par la loi". Jusqu'en 1925, toutefois, les seules classes existantes d'agents au Ministère, furent celles du Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures, du Sous-Secrétaire adjoint et du Conseiller juridique.

De 1925 à 1944

En 1925, le Ministère créa avec l'assentiment de la Commission du Service Civil une première classe d'agents, celle de Conseiller. Puis en 1928, lorsque l'ouverture des premières missions diplomatiques à l'étranger exigea que le Canada commençât à constituer son propre service diplomatique, le Ministère adopta dans ses grandes lignes le schème d'organisation des cadres du Foreign Office et des services diplomatiques britanniques. A la classe existante de Conseiller du Ministère, s'ajoutèrent celles de Troisième, de Deuxième et de Premier Secrétaire (29). Le Ministère des

(28) Pages Documentaires, No. 69, révisé en août 1961, Ministère des Affaires Extérieures.

(29) "When the position of Counsellor was established in 1925, some duties were assigned to it which with the growth of the legal work of the Department it is now necessary to assign an officer with more specialized qualifications. Further, it is desired to bring the duties of Counsellor more into harmony with the general plan of organization based on that of the British Foreign Office and Diplomatic Service in general which was adopted by the establishment of posts of Third, Second and First Secretaries in 1928, the post of Counsellor being the senior in the series beginning with Third Secretary". Extrait d'une lettre du 13 mars 1929 du Dr. O.D. Skelton (Affaires Extérieures) au Secrétaire de la Commission du Service Civil, Ottawa.

Affaires Extérieures se donna donc ainsi un premier système de classement de ses agents du service extérieur. Selon ce système, l'organisation des effectifs du Ministère comprendra dorénavant de haut en bas certains postes supérieurs, notamment ceux du Secrétaire général, du Sous-Secrétaire adjoint, du Conseiller juridique, et les catégories de Conseillers, de Premiers Secrétaires, de Deuxièmes Secrétaires et de Troisièmes Secrétaires. Tous les agents de carrière recrutés entre 1928 et 1942 appartiendront d'ailleurs à l'une ou l'autre de ces classes. Les autres, notamment les Ministres des légations de Washington, de Paris et de Tokyo, de même que les Hauts-Commissaires à Londres, constitueront une catégorie particulière, celle des Chefs de Mission.

L'approche de la deuxième guerre mondiale devait susciter le besoin de premiers changements dans ce régime général de classement des agents. Le 1er avril 1940, à la demande du Ministère, la Commission du Service Civil consentit à l'établissement d'une catégorie d'agents supérieure à celle de Conseiller, qui grouperait le Secrétaire général adjoint, le Conseiller juridique et le Délégué permanent du Canada à Genève ⁽³⁰⁾. Cette catégorie trouva d'ailleurs sa justification dans une échelle de salaires intermédiaire entre celle des Conseillers et celle du Secrétaire général. On préféra toutefois ne pas lui donner de nom particulier, sans doute pour ne pas s'écarter de la structure générale des effectifs adoptée en 1928, qui avait au moins le mérite de trouver écho dans la pratique internationale.

Le décès inopiné en janvier 1941 du Dr. O.D. Skelton, Secrétaire général du Ministère depuis 1925, devait être le prélude à d'importantes modifications dans l'organisation des effectifs. Le 24 juin 1941, au moment où le ~~Sous-Secrétaire~~

(30) Department of External Affairs Bulletin, April-June 1940

adjoint et sous-Secrétaire suppléant depuis le 31 janvier, M. N.A.R. Robertson, devint le nouveau Secrétaire Général, le Ministère des Affaires Extérieures se donna pour la première fois deux Sous-Secrétaires d'Etat adjoints, M. L.B. Pearson et M. Hugh Keenleyside. Puis à partir de 1942, à la faveur des conditions du temps de guerre, le Ministère créa une catégorie inédite d'agents du service extérieur, celle d'Adjoints du temps de guerre (Special Wartime Assistants) dans laquelle logeront tous les agents diplomatiques recrutés entre 1942 et 1944.

De 1944 à 1951

L'année 1944 devait marquer la première des étapes vers la modernisation des cadres du Ministère. Au régime des appellations générales en usage depuis 1928 succéda, en septembre 1944, un système de classement des agents par grades ou par classes. Les désignations traditionnelles de Conseillers, de Premiers, de Deuxièmes et de Troisièmes Secrétaires en vigueur jusque là tant à l'étranger qu'à l'administration centrale, perdirent leurs droits dans la terminologie administrative. On leur substitua les désignations plus prosaïques d'agents du service extérieur-classe 1, au niveau le plus bas, jusqu'à celle d'agents du service extérieur-classe 6, au niveau le plus élevé. Il est à noter toutefois que cette nouvelle terminologie n'affecta en rien les agents des postes supérieurs du Ministère, et ceux qui appartenaient à la catégorie particulière des Chefs de Missions. Mais le coup de barre était donné. L'organisation des effectifs prenait un nouveau visage.

Par ailleurs, une nouvelle classe d'agents, celle de Sous-Secrétaire d'Etat suppléant (Deputy USSEA) apparut en juillet 1944, vraisemblablement pour désigner la catégorie intermédiaire et toujours anonyme d'agents situés entre le Secrétaire général et les anciens Conseillers. Ainsi, aux deux titulaires des postes de Sous-Secrétaires adjoints de 1941, permutés depuis à des fonctions à l'étranger,

succédèrent le 1er juillet 1944 deux Sous-Secrétaires suppléants dont l'un, M. Hume Wrong, fut désigné comme Sous-Secrétaire d'Etat associé (Associate USSEA) et l'autre, M. John Read, cumula les fonctions de Conseiller juridique du Ministère et de Sous-Secrétaire d'Etat suppléant.

La conversion du Ministère à l'échelle numérotée de grades ou aux classes numérotées d'agents tient vraisemblablement à l'approche des conditions normales d'après-guerre. A partir de 1944, en effet, certains adjoints du temps de guerre quittèrent le Ministère pour retourner à la vie civile. Le Ministère se mit d'autre part en frais de recevoir la marée d'agents d'après-guerre dont il avait déjà le plus grand besoin. Il était donc normal, dans les circonstances, que l'on songeât à définir les catégories d'agents par rapport à celles en usage dans le reste de la fonction publique fédérale. Quoiqu'il en soit, le nouveau régime entra en vigueur sans bruit ni fanfare. Ce sont en fait les promotions accordées en fin d'année 1944 qui amorcèrent la transition. Celles de 1945 confirmèrent aussitôt le mouvement en laissant clairement apparaître la nouvelle structuration des grades ou des nouvelles classes. Ceux parmi les adjoints du temps de guerre qui avaient choisi de rester au Ministère se muèrent en agents gradés au cours des années 1944, 1945 et 1946, souvent par arrêtés-en-conseil d'abord, puis par voie de concours spécial. Enfin toutes les recrues du Ministère, à l'exception des chefs de missions, se virent obligatoirement étiquetés à l'entrée de l'un ou l'autre des nouveaux grades numérotés.

Il appert que cette transformation de la terminologie des classes a été une opération échelonnée sur une période de plus d'un an, sinon de plusieurs années. Ce n'est à vrai dire qu'à partir de 1948-1949 qu'apparurent de façon officielle les équivalences établies entre les anciennes catégories et les nouvelles classes

d'agents. Le Budget des Dépenses de l'année se terminant le 31 mars 1949 indique en effet, pour la première fois, que les Agents du service extérieur-classe 5 sont les Conseillers de l'année précédente, celle de 1947-1948; que les Agents de service extérieur-classe 4 sont les ci-devant Premiers Secrétaires et que ceux des classes 3 et 2 sont les anciens Deuxièmes Secrétaires, tandis que les agents-classe 1 correspondent aux Troisièmes Secrétaires de l'ancienne terminologie. Dans les années postérieures à 1948-1949, il ne sera d'ailleurs plus question que d'agents du service extérieur des nouvelles classes plus, bien entendu, du Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures, de Sous-Secrétaires d'Etat suppléants, associés ou adjoints, et de Chefs de Missions.

A l'échelon supérieur, les titres des catégories d'agents du Ministère, il faut l'avouer, n'ont jamais eu de caractère rigide. Tantôt les désignations de Sous-Secrétaire d'Etat suppléant, tantôt celle de Sous-Secrétaire d'Etat associé ou de Sous-secrétaire d'Etat adjoint prévaudront. Celles de Sous-secrétaire d'Etat adjoint, toutefois, sera la plus durable de toutes, surtout depuis que furent créés le 1er avril 1947 les deux "emplois permanents" de Sous-Secrétaires d'Etat adjoints. Au niveau des agents gradés cependant, il apparut très vite que l'organisation des effectifs dans sa nouvelle forme laissait trop peu de jeu au classement hiérarchisé des agents. Dès le 1er avril 1948, par exemple, on eut recours comme en 1940 à l'insertion d'une nouvelle classe, celle des agents-classe 7, entre la classe des Sous-Secrétaires d'Etat adjoints et celle des agents-classe 6. Ce ne fut cependant qu'un palliatif car la montée rapide des effectifs, jointe aux besoins croissants du Ministère en hommes et en ressources, firent apparaître la grande faiblesse du système, celle de classer ou de grader les agents seulement. Un recensement des emplois s'imposait.

Deux ans après la création d'une Direction du Personnel, le Ministère s'attaqua en 1949 à l'immense tâche d'inventorier tous les postes existants dans l'administration centrale et dans les missions diplomatiques à l'étranger. Un Comité des Cadres ⁽³¹⁾ (Establishment Committee) fut chargé entre 1949 et 1951 de définir et de cataloguer tous les postes de travail ou emplois au Ministère. Mais le Comité s'occupa en outre d'établir en principe, pour chacun des emplois recensés, le type de personnel requis. Ainsi, à titre d'exemple, le Comité des Cadres a pu statuer que le poste de Chef de la Direction Economique dans l'administration centrale, portant le numéro d'emploi Ext. 11, exigeait un Agent du Service extérieur du niveau de la classe 6. Et faire de même pour chacun des emplois identifiés à la Direction Economique, comme pour ceux de toutes les autres directions de l'administration centrale et des postes ou missions diplomatiques du Canada à l'étranger.

Le travail du Comité des Cadres permit donc au Ministère de connaître, pour la première fois de son existence, ⁽³²⁾ la nature et le nombre exacts des postes de travail ou des emplois qu'il avait à pourvoir, et par voie de conséquence, le nombre et le niveau des agents requis pour s'acquitter de ses obligations. Ce travail l'assurait à la fois d'un catalogue de tous ses emplois et du classement systématique de chacun de ses agents ⁽³³⁾. En d'autres mots, le travail du Comité donnait au Ministère de vrais cadres, des cadres dits "fixes" ou préétablis.

(31) Improprement désigné du nom de "Comité de l'Effectif" dans le Rapport annuel du Ministère pour l'année 1949.

(32) "For the first time, therefore, we now have a recognized establishment for the Department", Department of External Affairs, Circular Document No. 45-52 of July 24, 1952.

(33) The Development of the Department of External Affairs: 1945-1960, Working Papers, Glassco Commission, p. 3

La Commission du Service Civil et le Conseil du Trésor approuvèrent en 1951 les cadres nouveaux proposés par le Comité des Cadres, après y avoir apporté certaines retouches (34). Rien toutefois ne fut changé à la répartition des agents du service extérieur entre les classes 1 à 7 en vigueur depuis 1948, et les diverses catégories d'agents hors grades (les membres du Bureau du Secrétaire général et les chefs de Missions). Le grand changement tient à ce que le Ministère connaissait maintenant de façon précise sur quoi s'appuyer pour justifier chaque année l'accroissement de ses besoins, traduits d'abord en termes d'emplois, puis en termes de personnel. C'est la fin d'une époque qui dure depuis les débuts du Ministère. En 1951, peut-on dire, le Ministère des Affaires Extérieures, s'est enfin donné une nouvelle organisation de ses effectifs (35).

B- Le régime de 1951 à nos jours

L'organisation nouvelle des effectifs du Ministère durera dans son principe jusqu'à nos jours. Comme le régime antérieur, toutefois, la forme ou les détails de cette organisation ne tardera pas à subir des retouches ou des modifications de forme.

Le travail de redéfinition des cadres du Ministère effectué entre 1949 et 1951, si fondamental et si valable ait-il été, avait négligé en effet de s'attaquer au problème de la classification des agents hors grades, ceux qui n'appartenaient à aucune des classes d'agents de 1 à 7. Jusque là, et même après l'opération de 1951, le Ministère avait à toutes fins pratiques deux ordres de classement de ses agents

(34) Rapport Annuel du Ministère des Affaires Extérieures, 1952, de p. 45 à p. 47.

(35) "it is proposed that the Establishment Board shall carry out a general review of the Department's establishment annually immediately before the preparation of the estimates for the following fiscal year". Department of External Affairs, Circular Document Admin. No. 45, of July 24, 1952.

diplomatiques et consulaires: celui des agents gradés, tous agents de carrière, qui offrait une hiérarchisation commode et simple de la classe 1 à la classe 7; celui des agents hors grades, au contraire, qui recourait officiellement aux salaires comme principe de classement ou de hiérarchisation. Ainsi au 1er septembre 1952, cette catégorie d'agents hors grades renfermait un agent à \$15,000 (le Secrétaire général), 3 agents à \$12,000 (2 ambassadeurs et 1 haut-commissaire), 19 agents à \$10,000, 3 entre \$9,000 et \$10,000, 14 entre \$8,000 et \$9,000, 2 entre \$7,000 et \$8,000 et 1 entre \$6,500 et \$7,000.

Ce régime comportait naturellement plusieurs inconvénients majeurs. La catégorie des agents hors grades constituait, ni plus ni moins, une sorte de caste dont les membres, à l'exception de ceux du Bureau du Secrétaire général, subissaient un régime discriminatoire. Ainsi, une fois nommés par arrêté-en-conseil, les chefs de postes voyaient leurs salaires fixés de façon à peu près définitive. Ceux d'entre eux qui étaient auparavant des agents gradés devaient, par le fait même de leur nomination comme chef de poste, abandonner leurs grades et encourir le risque d'être plus ou moins récupérables dans le courant normal du Ministère constitué par l'ensemble des agents gradés. Il y avait donc nécessité de corriger cette situation et de rajuster à tout le moins le niveau des salaires des chefs de missions de façon à tenir compte, dans chaque cas, de leur manque-à-gagner des dernières années. Il se trouva cependant que ce besoin s'appliquait également aux agents de la classe 7, dont les traitements n'étaient plus à un niveau de parité avec ceux de leurs contreparties dans les autres ministères de l'administration fédérale. Il restait en outre à corriger l'anomalie plus fondamentale de différenciation sur le plan des structures du personnel entre les agents hors grades et les agents gradés. Tous ces problèmes trouvèrent leur solution le 1er octobre 1952 dans une opération majeure du point de vue de l'organisation des effectifs.

L'opération du 1er octobre 1952

Cette opération fit d'une pierre plusieurs coups. Elle créa trois nouvelles classes d'agents à l'échelon supérieur du Ministère, les classes 8,9, et 10 (36). Elle abolit la classe d'adjoints au Sous-Secrétaire d'Etat. Elle recertifia ou reclassifia les 21 agents seniors du Ministère sauf un, M. Léon Mayrand, qui avait pourtant atteint auparavant le niveau de Sous-Secrétaire adjoint, dans les grades 7,8, et 9, et fixa pour chacun un salaire approprié. Enfin, elle prépara le reclassement de 4 autres agents au niveau de la classe la plus élevée, la classe 10, avec effet rétroactif au 1er octobre 1952.

Cette opération visait ostensiblement plusieurs objectifs (37). Elle cherchait, toutefois, d'abord à amener tous les agents du service extérieur dans un même système de classement, en éliminant la structure parallèle des agents hors grades. La preuve en est qu'en ce qui concerne le reclassement des agents seniors, elle porta surtout sur les chefs de missions et secondairement sur les autres agents hors grades, à savoir les Sous-Secrétaires d'Etat adjoints. C'est là cependant la partie la plus

(36) T.B. Minute No. 44006 of February 13, 1953

(37) Selon les termes mêmes du projet, ces objectifs étaient:

- "a) to eliminate existing anomalies in treatment accorded to Head of Posts;
- b) to provide a means of retaining career officers in the Service while they held senior appointments and Consular posts;
- c) to provide a Head of Post establishment; (de fait, les Chefs de Missions apparaîtront dorénavant parmi les agents gradés du Ministère "as covering off positions corresponding to their salaries")
- d) to provide salary adjustments for some Heads of Posts to bring them into line with increases granted since December 1950 to other comparable groups of public servants".

contentieuse de toute l'opération. Cette reclassification ou cette recertification de certains agents "à des niveaux appropriés", peut-on se demander, a-t-elle en fait été conduite selon des critères objectifs, et si oui lesquels? (38)

Les documents officiels du Ministère n'ont probablement jamais été aussi discrets qu'en cette matière. Aucune mention ou allusion n'a été faite à l'un ou l'autre des aspects de cette question, ni dans le Rapport Annuel du Ministère pour les années 1952 et 1953, ni dans les Circular Notes qui, à l'intérieur du Ministère, ont pour objet de tenir les agents au courant des sujets d'intérêt commun. Ce qui veut dire que le Ministère laissa le public et le parlement, notamment le Comité Permanent des Affaires Extérieures, dans la plus complète ignorance à propos d'une transformation importante de l'organisation de ses effectifs. Et que, d'autre part, le Ministère négligea à l'époque d'informer ses agents, non seulement du nom et du niveau des agents reclassés, mais du fait même que trois nouveaux échelons (8,9,10) avaient été ajoutés à la gamme existante des 6 ou 7 classes sous laquelle la majorité d'entre eux étaient entrés au Ministère. Le sujet était, reconnaissons-le, délicat à traiter, puisqu'il se serait agi d'expliquer aux agents la décision de garder à leurs niveaux respectifs tous les agents de la classe 5, sauf deux, et tous les agents des classes 4,3, 2 et 1, alors qu'on procédait au reclassement de la plupart des agents des classes 6

(38) Dans les termes de la soumission officielle du Ministère à la Commission du Service Civil, mention est faite que "for the most part, career officers who were previously certified by the Civil Service Commission are now being recommended for recertification in appropriate grade". Le seul critère officiel utilisé à l'appui de cette soumission est celui de la sous-évaluation des agents reclassés, si l'on en croit une lettre adressée le 4 mars 1953 au Secrétaire de la Commission du Service Civil par M. L.D. Wilgress, Secrétaire général aux Affaires Extérieures, et dont le passage significatif se lit comme suit: "In putting forward these recommendations for certifications, we have followed the suggestions of the Civil Service Commission in under-grading rather than over-grading..."

et 7 notamment, aux niveaux supérieurs des classes 7 et 8. D'ailleurs si l'on s'en tient à la seule réaction de M. Hume Wrong à la suggestion du Ministère de le reclasser au niveau de la classe 10, (39) il est permis de présumer que cette partie de l'opération du 1er octobre 1952 aurait pu en effet susciter quelques polémiques à l'intérieur du Ministère.

Quelle qu'ait été la façon dont l'opération du 1er octobre 1952 a été conduite, son grand avantage aura été de fondre tous les agents du service extérieur dans un même système de classement. En effet, tout en respectant la procédure traditionnelle de nomination des chefs de postes par arrêtés-en-conseil, cette opération assurait enfin l'intégration de la plupart des agents hors grades dans une gamme universelle de classes réunissant les agents de carrière et les agents venus de l'extérieur occupés des postes d'agents du service extérieur. De fait, elle permettait à ceux-ci de "couvrir" ou de remplir des postes de travail à un grade correspondant à leurs salaires, et dans les mêmes classes que celles des agents de carrière. Ainsi, depuis le 1er octobre 1952, à l'exception du Secrétaire général et périodiquement, de rares agents appartenant à une catégorie très particulière comme celle de chef de l'équipe canadienne aux négociations du GATT dites du "Kennedy Round", tous les agents du service extérieur appartiennent à l'une ou l'autre des dix classes ou catégories d'agents prévues dans l'organisation des effectifs.

Conclusion

Mise à part la phase embryonnaire de 1909 à 1925, on voit mieux maintenant le chemin parcouru par le Ministère, en ce qui concerne l'organisation de ses effectifs.

(39) "I see no reason why I should be recertified by the Civil Service Commission as an officer in the new Grade 10". Extrait d'une lettre du 9 avril 1953 de Hume Wrong, Ambassadeur du Canada à Washington, à L.D. Wilgress, Secrétaire général du Ministère des Affaires Extérieures.

Jusqu'en 1951, comme nous l'avons vu, le Ministère des Affaires Extérieures recourait uniquement au classement de ses agents diplomatiques et consulaires par Corps ou catégories, et à l'intérieur de celles-ci à des distinctions de salaires. Durant l'ensemble de cette période, l'organisation des effectifs consistait essentiellement à regrouper hiérarchiquement les agents à l'intérieur du corps auquel ils appartenaient. Tel agent était, par exemple, soit du Corps des Conseillers, soit du Corps des Troisièmes Secrétaires, soit encore du groupe des Chefs de missions. La conversion entreprise en 1944 de ces principaux corps ou catégories en classes, celles de 1 à 7 des agents du service extérieur, ne modifiait en rien l'essentiel de ce régime qui était d'ignorer le classement des emplois ou des postes de travail. Grâce au recensement des tâches ou des emplois réalisé au Ministère entre 1949 et 1951, l'organisation actuelle des effectifs du Ministère comporte enfin, d'une part le classement des emplois et, d'autre part, celui de tous les agents diplomatiques et consulaires du Canada, par catégories ou par classes, et à l'intérieur de chacune d'elles par rang de sénorité. Par rapport au passé, l'organisation générale des effectifs apparaît aujourd'hui comme vraiment institutionnalisée. Sa forme en est précise. Ses normes en sont à la fois efficaces et souples, ce qui importe beaucoup dans un organisme tel que le Ministère, dont les cadres ou les effectifs s'efforcent depuis vingt ans de suivre le développement des structures organisationnelles.

PREMIERE PARTIE : Le personnel des Affaires Extérieures (1945-1965)

De l'encadrement, nous passons à l'étude proprement dite des agents du service extérieur. Comme l'indique notre titre, nous chercherons dorénavant à donner une représentation aussi fidèle que possible du corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965 en suivant les étapes essentielles de la carrière de tout agent, savoir le recrutement, l'entraînement, l'utilisation et l'avancement.

Nous croyons toutefois nécessaire de poser au préalable le problème des effectifs des agents du Ministère, afin de mettre en perspective le groupe de ceux que nous étudierons. Nous avons bien sûr l'intention de le faire en tenant compte de l'évolution des structures en matière de personnel. Mais précisons d'abord ce que nous entendons, pour les fins de cette étude, par le terme "d'agent du service extérieur".

L'agent du service extérieur

Le terme "d'agent du service extérieur" est loin de faire l'unanimité chez ceux qui l'emploient. L'acception la plus courante veut que l'agent du service extérieur soit un agent de carrière. C'est la définition que retient le Ministère des Affaires Extérieures, du moins de façon implicite, lorsqu'il traite dans ses publications des cadres diplomatiques du Canada. C'est aussi le sens que préfèrent utiliser certains chercheurs dans leurs travaux (1). Ce sens est cependant pour le moins contestable, lorsqu'on cherche à lui faire rendre compte de toute la réalité. Il est dans ce cas pour tout dire inexact, puisqu'il se limite aux seuls agents recrutés par voie de concours. Or, nous verrons plus loin qu'une proportion non négligeable des agents du Ministère, bien que recrutés par voies latérales, n'en sont pas moins d'authentiques agents du service extérieur. D'autre part, ce sens restrictif a le

(1) Notamment Gary Caldwell, "The Participation of French Canadians in the Department of External Affairs", thèse de maîtrise, Université Laval, mai 1965.

désavantage de rendre nécessaire la définition préalable de l'agent de carrière, ce qui en soi n'est guère facile (2) et qui nous paraît pour le moment quelque peu prématuré.

Nous croyons pour notre part plus conforme à la vérité d'employer le terme "d'agent du service extérieur" dans son sens plein. L'agent du service extérieur désignera donc, dans cette étude, toute personne qui fait partie du groupe des fonctionnaires du Ministère des Affaires Extérieures désigné sous l'étiquette d'agents du service extérieur, groupe qui correspond à une catégorie bien précise d'emplois de la Commission du Service Civil. Cette définition ne préjuge d'ailleurs en rien les distinctions qui pourront s'imposer au cours de notre exposé à l'intérieur du corps des agents du service extérieur. Son seul mérite est de nous habilitier à rendre compte de tous les agents qu'intéresse cette étude, tout en nous permettant de nous conformer aux pratiques administratives de l'agence fédérale qui partage avec le Ministère des Affaires Extérieures les responsabilités en matière de recrutement, la Commission du Service Civil. Or avant d'aborder l'important thème du recrutement, posons dans son ensemble comme nous l'avons annoncé ci-devant, le problème des effectifs des agents du service extérieur.

(2) Q.-GRAYDON - "Puis-je demander à M. Heeney combien de hauts-commissaires, ministres et ambassadeurs peuvent être considérés comme hommes de carrière au sens courant du mot, et combien ne le sont pas"?

R.-HEENEY (Secrétaire général aux Affaires Extérieures): "Le terme n'est pas très précis... Je dirais qu'un homme de carrière (career man) est une personne qui était employée par le gouvernement avant sa nomination comme chef de mission".
Comptes-rendus et Témoignages, Comité Permanent des Affaires Extérieures, fasc. 7, le 18 mai 1950.

I- Chapitre premier : Les effectifs - vue générale

Nous ne reviendrons pas ici sur le problème de l'organisation des effectifs. Notre propos est tout simplement de rapprocher le lecteur de la réalité des nombres au Ministère des Affaires Extérieures. C'est ici que le terme d'effectifs prend d'ailleurs son vrai sens, qui est celui du nombre total des agents au service du Ministère à un moment donné, auquel s'ajoute bien entendu la répartition de ces agents selon les diverses classes ou catégories prévues dans l'organisation de ces effectifs. Il importe à notre sens, dans ce chapitre, de mettre d'abord l'accent sur la montée constante du nombre d'agents diplomatiques et consulaires du Ministère de 1945 à nos jours.

A l'encontre du détail que nous avons apporté ci-devant à décrire l'évolution de l'organisation des effectifs, nous suivrons ici l'accroissement des effectifs à dix ans d'intervalle, de 1945-1946 à 1965-1966, d'abord pour les effectifs budgétaires (3), puis pour les effectifs réels. Les effectifs budgétaires sont ceux qui ayant reçu la double sanction de la Commission du Service Civil et du Conseil du Trésor, apparaissent au Budget des Dépenses de chaque année. Les effectifs réels sont ceux qui correspondent aux agents effectivement à l'emploi du Ministère, et dont les noms apparaissent par conséquent sur les listes officielles de la Direction du Personnel du Ministère (4). Des effectifs réels, nous nous appliquerons à suivre ici l'évolution à cinq ans d'intervalle, de 1955 à 1965, en y ajoutant trois autres dates ou moments choisis dans le but de montrer les effets qu'a pu avoir sur eux l'opération du 1er octobre 1952.

(3) ou l'establishment de la terminologie anglaise.

(4) La première de la série Composite List of Officers of External Affairs - Personnel Records Basic Document porte la date du 27 décembre 1949.

Il nous faut établir toutefois, au préalable, un certain regroupement des corps, catégories ou classes d'agents du Ministère, afin de rendre possible la présentation et la comparaison des statistiques. Nous nous proposons donc de singulariser, d'une part le Bureau du Secrétaire général, et de distinguer d'autre part, parmi les effectifs, ceux appartenant aux cadres supérieurs, aux cadres moyens et aux cadres inférieurs respectivement. Le Bureau du Secrétaire général, familièrement appelé "le deuxième étage", du fait que ses membres ont tous leurs bureaux au 2ème étage de l'East Block à Ottawa, ou encore le "killers' row" pour des raisons qu'on pourra mieux apprécier plus loin, comprendra le Secrétaire général lui-même, son suppléant, et ses adjoints ou Sous-Secrétaires d'Etat adjoints. Les cadres supérieurs réuniront les chefs de missions hors grades de l'ancien système, ou ceux qui apparaissent encore comme tels de nos jours au Budget des Dépenses du Ministère, de même que les agents du Corps des Conseillers jusqu'en 1945-1946, et tous les agents du service extérieur qui depuis appartiennent aux classes 6, 7, 8, 9 et 10, ou à ce qui leur est équivalent (5). Les cadres moyens grouperont les corps des Premiers et des Deuxièmes Secrétaires des années antérieures à 1945-46 et, par la suite, des classes 5 et 4 des agents du service extérieur. Enfin, les cadres inférieurs recouvreront les anciens Troisièmes Secrétaires et les agents des classes 3, 2 et 1.

1) Les effectifs budgétaires ou effectifs prévus

Le tableau no. 1 - les effectifs budgétaires - révèle de prime abord une augmentation considérable du total des effectifs prévus entre 1946 et 1966. De 67 au budget du 31 mars 1946, le total des agents diplomatiques et consulaires est passé en effet à 311 au 31 mars 1956, et à 415 au 31 mars 1966, soit une progression de 1 à 6. Cette progression totale, on l'aura noté, comporte toutefois deux rythmes

(5) notamment le Directeur de la Direction des Recherches Historiques (1955-1956), le président de la Section canadienne de la Commission Mixte Internationale et le négociateur-en-chef aux négociations du GATT (1965-1966).

différents, l'un rapide, puisque de l'ordre de 1 à 4,5 environ au cours de la première décennie, l'autre modérée, de 1 à 1,3 environ, au cours de la seconde. Cette différenciation concorde bien avec le rythme d'expansion générale du Ministère.

Tableau no. 1

Les effectifs budgétaires *

(au cours des années fiscales se terminant les 31 mars 1946, 1956 et 1966) **

Les dates	Nombre total des agents diplomatiques et consulaires	Cadres supérieurs		Cadres moyens	Cadres inférieurs
		Bureau Sec. Gén.	autres		
31 mars 1946	67	3	28	21	15
31 mars 1956	311	6	70	72	163
31 mars 1966	415	6	124	126	159

* ou l'establishment de la terminologie anglo-saxonne

** d'après le Budget des Dépenses du Ministère des Affaires Extérieures

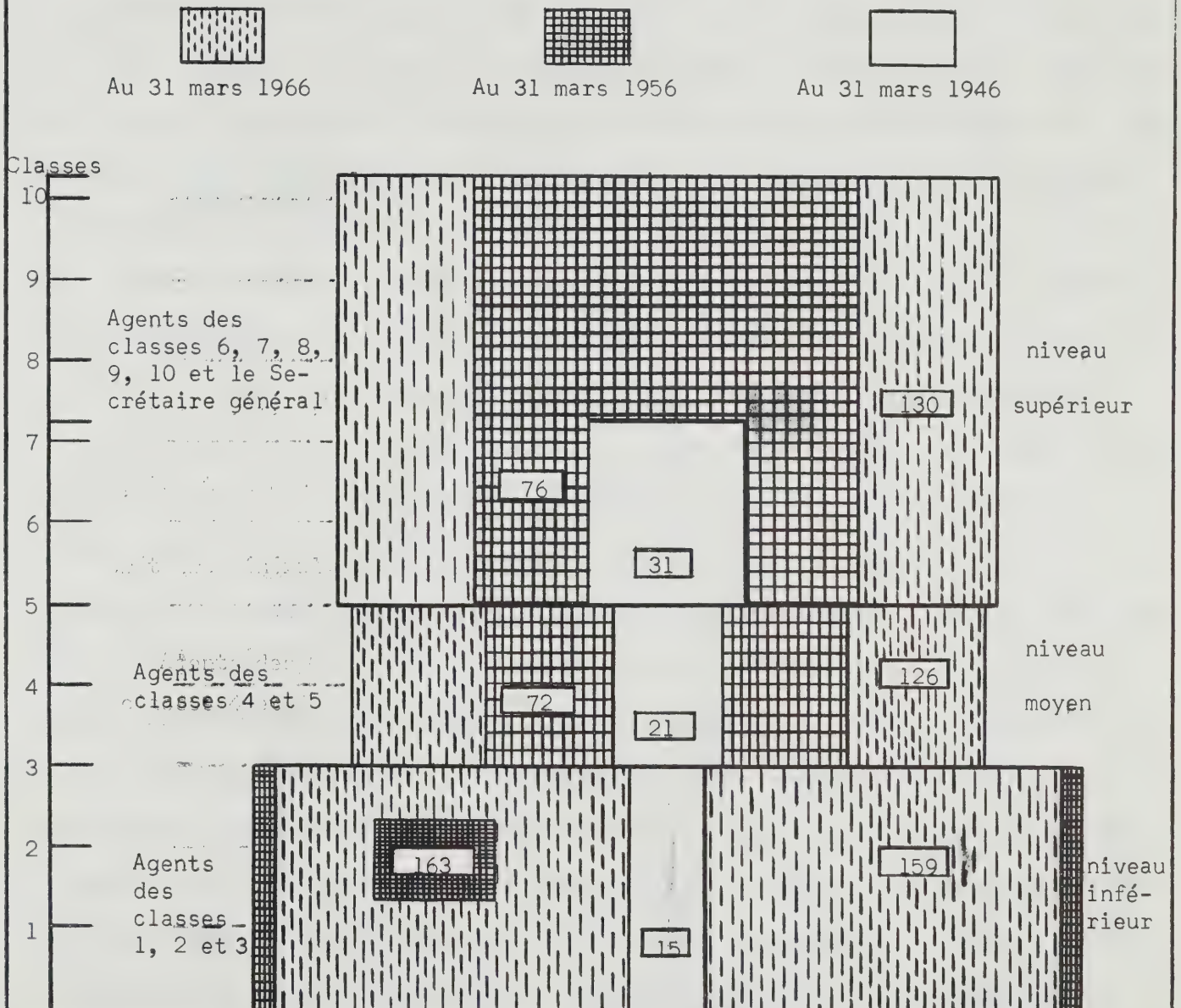
Le tableau no. 1 révèle, d'autre part, des rythmes différents de progression selon les niveaux ou les catégories générales. Ainsi, en comparaison du rythme de progression globale qui a été de 1 à 4,5 environ de 1945-46 à 1955-56, celui des cadres inférieurs a été pour la même période de 1 à plus de 10, celui des cadres moyens de 1 à plus de 3, tandis que celui des cadres supérieurs se situait dans un rapport de 1 à un peu moins de 3. Par ailleurs, le nombre des agents du Bureau du Secrétaire général ne progressait dans le même temps que de 1 à 2. Or ces tendances ne sont

pas seulement disparates entre elles, mais elles prennent encore des allures curieuses, voire aberrantes, au cours de la décennie 1956-1966. Le plus curieux comportement est sans doute celui qui met en contraste l'immobilité des cadres du Bureau du Secrétaire général d'une part, et la progression soutenue des autres cadres supérieurs et des cadres moyens pris séparément et de l'ensemble des agents, d'autre part. Au 31 mars 1966, le Bureau du Secrétaire général comportait en effet, selon le budget, le Secrétaire général lui-même, son suppléant et quatre adjoints, soit un total de six agents. C'est là comme on sait, le total des effectifs prévus 10 ans auparavant, le 31 mars 1956. Par ailleurs, comme nous venons de le voir, les effectifs des cadres supérieurs autres que ceux du Bureau du Secrétaire général, eux, passent dans cette période de 70 à 124, soit une augmentation relative de 77%, et ceux des cadres moyens de 72 à 126, soit une augmentation de 75%. Les cadres inférieurs, pour leur part, en se stabilisant autour de 160 agents alors que les effectifs des autres classes augmentent, ont un comportement a priori suspect. A y regarder de près, toutefois, il appert que cet état de choses peut s'expliquer par la cession de certains emplois hier réservés aux agents diplomatiques à des agents d'administration, et par la tendance plus récente qui consiste à créer des nouveaux postes ou emplois au niveau des cadres moyens plutôt qu'à celui des cadres inférieurs (6).

A ces divers éléments de différenciation entre les décennies d'après-guerre, il convient d'ajouter la curieuse répartition générale des effectifs selon les niveaux. Au 31 mars 1946, comme l'indique le tableau no. 1, les 67 agents diplomatiques et consulaires des effectifs budgétaires se répartissaient entre 31 agents à l'échelon supérieur, 21 à l'échelon intermédiaire et 15 à l'échelon inférieur.

(6) Cette tendance s'inspire de précédents créés au Conseil du Trésor où les nouveaux postes s'ouvrent au niveau dit des operational positions.

Diagramme no. 1. - Pyramide hiérarchique des effectifs budgétaires au 31 mars des années 1966, 1956 et 1946 *



* d'après le Budget des Dépenses du Ministère des Affaires Extérieures

Traduite sous forme graphique, (diagramme no. 1), cette répartition est précisément celle d'une pyramide inversée. C'est là, pour le moins, une forme inusitée. De deux choses l'une, ou bien cette forme curieuse traduit un vice fondamental dans l'organisation du Ministère, ou bien elle reflète des conditions particulières, et non manifestement apparentes, au Ministère des Affaires Extérieures. La première proposition procède évidemment du sens commun qui veut que tout organisme sain ait des effectifs plus nombreux à la base qu'au sommet. En saurait-il être autrement du Ministère des Affaires Extérieures? Peut-être, du moins en partie, puisque ce Ministère compte autant d'unités semi-autonomes, et par conséquent de chefs, qu'il y a de missions diplomatiques à l'étranger. En réalité, les Affaires Extérieures ont besoin, peut-on dire, toutes proportions gardées, de plus de chefs - de chefs de missions s'entend - c'est-à-dire de personnel de cadres supérieurs, que tout autre ministère fédéral ou provincial. Ce qui veut dire qu'il n'est pas déraisonnable, "a priori", de trouver à la tête de la pyramide des effectifs prévus un nombre relativement considérable d'agents. Ce trait trouve d'ailleurs sa confirmation dans la pyramide de 1955-1956 et dans celle de 1965-1966. Ce qui, d'autre part, paraît beaucoup moins orthodoxe, c'est de trouver à la base de la pyramide un nombre relativement restreint d'agents, comme en 1945-1946. Cette anomalie, qui ne se retrouve plus d'ailleurs en 1955-1956 ou en 1956-1966, tient vraisemblablement au tarissement du recrutement à la base (ou d'agents dits juniors), durant les années de la deuxième grande guerre ou, si l'on préfère, au recrutement presque exclusif à cette époque d'agents de cadres supérieurs sous la forme "d'adjoints du temps de guerre". La preuve en est que dès que ces conditions exceptionnelles furent levées en 1944-1945, la base de la pyramide des effectifs prévus fut toujours assez large pour supporter les couches supérieures d'agents, savoir ceux des cadres intermédiaires et des cadres supérieurs. Il est par ailleurs intéressant de constater que l'opération du 1er octobre 1952 a eu comme conséquence première l'épaississement de la couche des cadres supérieurs, tel que le laisse voir la comparaison entre les pyramides de 1945-1946 et de 1955-1956. Il semble donc, qu'en

définitive, la pyramide inversée de 1945-1946 reflétait, selon les termes mêmes de la deuxième proposition de notre alternative, des conditions non manifestement apparentes et en tout cas particulières aux années de la fin de la deuxième grande guerre.

Ce qui mérite toutefois de retenir ici l'attention, c'est la forme généralement massive de la pyramide des effectifs budgétaires du Ministère. Nous croyons en effet que cette forme correspond en gros à ce qui doit être, ou à la norme, pour la bonne raison que ces effectifs correspondent à ceux des seuls agents du service extérieur et non des effectifs de tout le Ministère. Or nous avons clairement établi croyons-nous, dans notre introduction, que l'agent du service extérieur, hors de tout doute le pivot du Ministère, n'est toutefois qu'un de ses éléments constitutifs ou, en d'autres mots, qu'une partie de ses effectifs d'ensemble. Si l'agent du service extérieur, peut-on dire, forme le noyau de toute cellule au Ministère, il faut bien reconnaître que ce noyau est entouré en moyenne de 4 à 5 "molécules ou atomes" qui sont les employés des autres groupes. Ce qui revient à dire que la pyramide des effectifs diplomatiques peut bien être irrégulière ou massive, puisqu'elle n'est en définitive qu'une partie de la réalité des effectifs globaux qui eux, par définition, hiérarchisés, se traduisent par une pyramide mieux équilibrée. Il va sans dire qu'on peut s'attendre à ce que l'importance démesurément grande de la couche des cadres supérieurs ait, dans le cas des agents, des incidences sur la politique d'avancement ou de promotion au Ministère. Et que la pléthore d'agents dont le statut diplomatique exige qu'ils appartiennent du moins nominalement aux couches supérieures des effectifs, complique singulièrement la tâche d'identifier parmi eux le groupe de ceux qui y exercent une influence réelle, ou qui appartiennent à l'élite du pouvoir. Mais avant d'aborder cette question, il nous faut évidemment examiner de près le problème des effectifs réels.

2) Les effectifs réels

Le tableau no. 2 présente, conformément aux principes du regroupement

effectué dans le cas des effectifs prévus, les totaux et la répartition des effectifs réels des agents du Ministère entre 1949 et 1965. Les effectifs réels, écrivons-nous, ou les cadres proprement dits, que nous avons établis à six moments précis de la période d'après-guerre, dans le but de dégager les traits significatifs de leur évolution depuis la fin de 1949.

Tableau no. 2

Les effectifs réels *

(entre 1949 et 1965)**

Les dates	Nombre total des agents diplomatiques et consulaires	Cadres supérieurs		Cadres moyens	Cadres inférieurs
		Bureau Sec. Gén.	autres		
27 déc. 1949	201	4	45	35	117
1er sept. 1952	227	5	53	42	127
1er avril 1953	233	57		42	134
1er juil. 1955	257	66		54	137
1er juil. 1960	324	94		82	148
1er juil. 1965	395	123		117	155

* ou les cadres proprement dits

** d'après les Personnel Records Basic Document #1 - Composite
Lists of the Officers of External Affairs

exactement aux dates du tableau des effectifs budgétaires (tableau no. 1), il nous paraît néanmoins intéressant de les rapprocher l'un de l'autre, comme d'ailleurs du diagramme no. 1. La répartition des agents diplomatiques et consulaires du Ministère au 27 décembre 1949 confirme en effet la tendance constatée au diagramme no. 1, vers la régularisation des cadres. L'étroite base qu'offraient les cadres inférieurs des effectifs budgétaires, et présumément des effectifs réels au 31 mars 1946, a cédé sa place au 27 décembre 1949 à une tranche beaucoup plus large d'agents sur laquelle s'appuient, conformément à la logique, des cadres moyens et supérieurs relativement moins étendus. Le tableau no. 3 ci-après, révèle d'autre part qu'entre le 27 décembre 1949 et le 1er juillet 1965, de tous les groupes, ce sont les cadres moyens qui ont proportionnellement le plus augmenté. De 35 agents en 1949, leur nombre est passé à 117 agents le 1er juillet 1965, soit une augmentation triple. Les cadres inférieurs passaient pour leur part, pendant la même période, de 117 à 155. Par ailleurs, les cadres supérieurs, en termes d'effectifs réels, ont suivi également de près le niveau des effectifs prévus. De 1949 à 1965, en effet, le nombre total des agents ayant appartenu aux cadres supérieurs du Ministère a toujours été plus grand que celui des cadres moyens. Il a même eu tendance à se rapprocher graduellement de celui des cadres inférieurs en chiffres absolus. Par ailleurs, les écarts qui semblent exister entre le total des agents prévus et celui des agents réels appellent, eux, une explication particulière.

Les effectifs réels, constate-t-on d'abord, sont invariablement en deça des effectifs prévus ou des cadres préalablement établis. Mais n'est-ce pas là une situation qu'on peut qualifier de normale? Les effectifs prévus prescrivent en effet des maxima ou des limites aux nombres et aux niveaux que peuvent atteindre les agents. Les effectifs réels, eux, traduisent jusqu'à quel point le Ministère

réussit à s'approcher de ces limites ou de cet idéal, qui est aussi un minimum dans un certain sens ⁽⁷⁾. Il peut paraître en revanche plus surprenant a priori de relever des écarts trop prononcés entre les effectifs prévus pour une année donnée et les effectifs réels du Ministère. Ainsi les 163 agents des cadres inférieurs prévus au 31 mars 1956, ou les 72 agents des cadres moyens à cette date (tableau no. 1) laissent loin derrière eux les chiffres correspondants des effectifs réels au 1er juillet 1955, soit 137 et 54 agents respectivement. Ces écarts ne sont-ils pas à prime abord suspects, même en tenant compte du décalage de neuf mois qui les séparent? Il y a, à notre sens, au moins deux raisons plausibles à cet état de choses. La première est que la date du 1er juillet du tableau no. 3, en tombant en plein milieu de l'arrivage annuel des agents-recrues du Ministère, soit l'été, peut naturellement fausser le rapprochement que nous tentons d'effectuer entre les effectifs prévus et les effectifs réels. La deuxième peut tenir, à notre avis, à une politique délibérément lente d'avancement des cadres inférieurs du Ministère au cours de la première moitié de la décennie 1950-1960, renforcée par un certain manque-à-recruter des agents juniors au cours de cette période. Il faut noter, par ailleurs, que ces écarts avaient pratiquement disparu en 1965-1966 où, comme l'indiquent les tableaux no. 1 et no. 3, les cadres réels ont à toutes fins pratiques rattrapé les effectifs prévus.

On remarquera, d'autre part, que ce régime quelque peu anormal ne s'observe guère au niveau des cadres supérieurs. Là, en 1955-1956 comme en 1965-1966, l'écart entre les nombres est à peu près négligeable. La raison en est que paradoxalement

(7) "Any establishment represents what Treasury Board, the Civil Service Commission and External Affairs consider a minimum in terms of number and classification of positions for the Department to fulfill adequately its responsibilities", extrait d'un mémoire du Ministère à la Commission Glassco du 6 octobre 1961.

le Ministère, avec l'appui du Cabinet, trouve plus facilement à remplir les effectifs des cadres supérieurs que ceux des cadres moyens et inférieurs. Au niveau des chefs de missions notamment, le Cabinet trouve souvent le moyen, comme il en a le droit, de faire entrer latéralement dans les cadres du Ministère un certain nombre d'agents qui ne sont pas de la carrière.

L'accroissement des effectifs réels

Comme le laisse clairement voir le tableau no. 2, les cadres du Ministère ont connu un accroissement soutenu entre 1949 et 1965. Grosso modo, peut-on dire, le total des agents diplomatiques et consulaires du Canada a doublé en effet en 15 ans.

Il faut dire toutefois que les chiffres cités dans ce tableau ne correspondent pas exactement à ceux que le Ministère ou les autres sources officielles d'information ont l'habitude de citer en la matière. Par exemple, le Ministère a déclaré dans un de ses Rapports annuels avoir eu à la fin de l'année 1949, sous une rubrique dite du "personnel diplomatique (y compris les chefs de missions)" (8), 239 employés ou agents, alors que notre tableau n'en donne que 201 au 27 décembre 1949. Et dans son Rapport annuel de 1962 qu'il avait 444 agents diplomatiques au 31 décembre 1962, lorsque nous ne lui en reconnaissons que 395 au 1er juillet 1965, et quand nos chiffres s'appuient sur les listes officielles de la Direction du Personnel qui donnent par classes ou par échelons, entre autres renseignements, le nom de chacun des agents du service extérieur. De deux choses l'une, ou bien les méthodes de présentation des faits ici divergent, ou bien nos définitions des termes diffèrent. De fait, nous n'englobons pas la même réalité que le Ministère sous les termes parallèles de "personnel diplomatique" et de corps des agents du service extérieur.

(8) Rapport Annuel du Ministère des Affaires Extérieures - 1949, chapitre XI, Personnel, pp. 84 à 87.

Nous avons pris grand soin, on s'en souviendra, de souligner précédemment que cette étude porte sur les seuls véritables agents diplomatiques, à savoir ceux des corps traditionnels d'avant-guerre et sur les agents du service extérieur d'après-guerre. Et sur eux seulement. Nous ne nions pas bien sûr que des agents tels que les agents d'information ou les agents d'administration du Ministère, acquièrent souvent à la faveur d'un poste à l'étranger certains avantages traditionnellement réservés aux agents du service extérieur. Nous admettons aussi que certains autres agents, par exemple les agents exécutifs "juniors", ou encore les management analysts, les ingénieurs, les procureurs (solicitors) et les personnel administrators remplissent souvent au Ministère des fonctions aussi importantes qu'utiles, et touchent des salaires équivalents à ceux de beaucoup d'agents du service extérieur. Nous soutenons, toutefois, qu'en aucun cas ces "agents" ne devraient être comptés officiellement pour des fins administratives, parmi le personnel diplomatique. Nous voyons mal notamment l'avantage que peuvent avoir le Ministère et la Commission du Service Civil à confondre dans un tout les espèces différentes que sont les agents du service extérieur et les agents des affaires extérieures. Quoiqu'il en soit, nous optons quant à nous pour la distinction des genres, conformément aux normes les plus courantes dans la majorité des services diplomatiques.

Pour ce qui est des chiffres eux-mêmes du 27 décembre 1949, il appert que les effectifs réels du Ministère se composaient alors de 201 agents du service extérieur et de 38 agents de ces autres espèces. Ce qui fait une proportion pour ces derniers de 16% par rapport à l'ensemble des agents, ou de ce que le Ministère désigne sous le nom de "personnel diplomatique". Or, au 1er avril 1965, le nombre de ces agents ayant passé à 135, et celui des agents du service extérieur à 377, leur place relative - chose remarquable - était rien de moins que de 25%. Se peut-il donc que ce soit cette tendance du nombre de ces agents à s'accroître plus rapidement que celui des agents du service extérieur, qui porte en définitive le Ministère à les mettre sur un pied d'égalité?

Il reste certain, en tout cas que ce phénomène, s'il se prolonge, pourrait avoir d'importantes répercussions sur la représentation numérique canadienne-française au Ministère.

3) La représentation des groupes linguistiques dans les effectifs réels

Le moment est venu d'aborder sur un plan général le problème de la représentation numérique des groupes linguistiques parmi le corps des agents du service extérieur.

Tableau 3

Les effectifs réels *

(par groupes linguistiques de 1949 à 1965) **

Les dates	Total des agents diplomatiques et consulaires			Bureau du Secrétaire général			Cadres supérieurs			Cadres moyens			Cadres inférieurs		
	total	CA	CF	total	CA	CF	total	CA	CF	total	CA	CF	total	CA	CF
27 déc. 1949	201	158	43	4	3	1	45	33	12	35	26	9	117	96	21
1er sept. 1952	227	180	47	5	4	1	53	40	13	42	30	12	127	106	21
1er avril 1953	223	187	46	total	CA		CF			42	31	11	134	113	21
				57	43		14								
1er juil. 1955	257	201	56	66	51		15			54	43	11	137	107	30
1er juil. 1960	324	248	76	94	75		19			82	67	15	148	106	42
1er juil. 1965	395	311	84	123	102		21			117	89	28	155	120	35

* ou les cadres proprement dits

** d'après les Personnel Records Basic Documents #1 - Composite Lists of the Officers of External Affairs

Le tableau no. 3 établit, à partir du tableau général des cadres du Ministère,⁽⁹⁾ la répartition des agents du service extérieur par groupes linguistiques de 1949 à 1965. En d'autres termes, chaque total apparaissant à ce tableau y est partagé selon le critère de la langue maternelle ou de la langue habituellement parlée à domicile par les individus.

Ce tableau révèle que l'augmentation du nombre total des agents de langue anglaise et de langue française du Ministère a été très sensiblement parallèle tout au long de la période étudiée. Entre le 27 décembre 1949 et le 1er juillet 1965, en effet, le nombre des agents francophones du Ministère est passé de 43 à 84, soit une augmentation de 95%, et celui des agents anglophones de 158 à 311, soit un accroissement de 96%. De fait, la proportion des agents de langue française dans l'ensemble des cadres est restée au 1er juillet 1965 ce qu'elle était au 27 décembre 1949, soit de 21%. Or entre ces deux dates extrêmes, cette répartition a de fait atteint la pointe de 24% le 1er avril 1953, puis glissé à 23% le 1er juillet 1960, et à 21% en 1965. Mais cette répartition globale et ses tendances se retrouvent, grosso modo, autant dans les cadres inférieurs que dans les cadres moyens.

Il en va tout autrement, cependant, dans les cadres supérieurs, savoir ceux qui réunissent les agents attachés au Bureau du Secrétaire général et les agents de la classe 6 à la classe 10. Dans ce secteur, on constate en effet une baisse sensible, continue et graduelle, de la proportion des agents de langue française. Ainsi au 27 décembre 1949, on dénombrait 13 agents de langue française sur un total de 49 dans les sphères supérieures du Ministère, soit 26%. Le 1er septembre 1952, cette proportion baissait à 24%; le 1er juillet 1955, elle glissait à 22%, puis à 20% en 1960; enfin le 1er juillet 1965, la représentation numérique canadienne-française à l'échelon supérieur du Ministère ne s'établissait plus qu'à 16% dans son ensemble.

(9) voir le tableau no. 3 - les effectifs réels entre 1949 et 1965.

Cette faiblesse relative de la représentation canadienne-française est d'ailleurs plus accentuée qu'elle n'y paraît de prime abord. Il se trouve, en effet, qu'une partie importante des agents de langue française des cadres supérieurs du Ministère, contrairement à ce qu'on trouve parmi l'élément anglophone, sont des agents qui ne sont pas des agents de carrière (10). Le 1er avril 1953, par exemple, 7 des 14 agents canadiens-français à ce niveau, soit 50% du groupe de langue française, étaient des agents nommés par arrêtés-en-conseil ou des agents hors carrière. En 1955, la proportion était de l'ordre de 33%; elle glissait à 31% en 1960 mais remontait à nouveau à 33% en 1965. Durant les mêmes années, cette proportion n'a jamais dépassé 11% chez les agents canadiens-anglais; elle était même de 8% au 1er juillet 1965. On peut s'attendre évidemment à ce que cette situation ait des répercussions importantes sur les possibilités qu'ont les éléments des deux groupes linguistiques d'appartenir aux centres de décision ou à l'élite du pouvoir au Ministère. Mais le moment n'est pas encore venu d'examiner ce problème. Il nous paraît plus utile d'établir ici, aussi clairement que possible, ce que nous appellerons la sous-représentation globale ou générale des Canadiens de langue française parmi les agents du service extérieur.

La sous-représentation du groupe de langue française dans les effectifs réels

La représentation des agents de langue française parmi le corps des agents du service extérieur est-elle adéquate? Ou l'a-t-elle déjà été? Telle sont les questions auxquelles nous aimerions apporter ici des premiers éléments de réponse.

Il nous semble raisonnable de s'attendre à ce que les cadres du Ministère des Affaires Extérieures, et plus particulièrement ses cadres diplomatiques et consulaires, reflètent d'aussi près que possible la répartition numérique et procentuelle

(10) Voir le chapitre sur l'utilisation des agents pour obtenir des précisions sur le concept d'agent de carrière.

de la population canadienne selon la langue maternelle (11). D'autant plus que le Ministère recrute ses agents canadiens-français, comme nous le verrons, sur une base nationale ou pan-canadienne. Or les recensements des années 1951 et 1961 établissent à 29,0% et 28,1% respectivement le pourcentage des Canadiens dont la langue maternelle est le français (12). Et puisque nous avons pour notre part établi ci-devant, que la proportion des agents du Ministère qui sont de langue française avait eu tendance à se stabiliser entre 1949 et 1965 autour de 21%, bien qu'elle ait atteint 24% à son maximum en 1953, on conviendra sans peine que l'écart est manifeste et important entre ce 21% moyen et les 28,1% et 29,0% des recensements. Et que même si pour des fins de rapprochement on utilisait les 24% du maximum de l'année 1953, nous devrions néanmoins conclure que la représentation globale canadienne-française parmi le groupe des agents du service extérieur du Canada, entre 1949 et 1965, n'a jamais été au niveau de la proportion de la population canadienne dont la langue maternelle est le français. Cette sous-représentation globale et permanente des Canadiens de langue française serait d'ailleurs aggravée si nous cherchions à tenir compte ou à assimiler au personnel diplomatique comme le fait le Ministère, les autres agents, notamment les agents des affaires extérieures et les agents d'administration (13). Mais il n'est pas besoin d'aller si loin puisque la raison première de cette situation prend racine dans le recrutement même des agents du service extérieur.

(11) Le professeur Gordon H. Skilling, semble avoir endossé implicitement la validité de cette assertion dès 1945 dans l'extrait suivant de son ouvrage "Canadian Representation Abroad - from agency to embassy", page 266: "The Department..... is somewhat disproportionately weighted with persons of Anglo-Saxon origin. The French Canadians, however, number approximately a dozen in Ottawa and abroad, as compared with some 45 English-speaking members. This represents a proportion only slightly less than the French-Canadian proportion of the total population".

(12) Recensement du Canada - 1961. Population: langue officielle et langue maternelle, Bureau fédéral de la Statistique, Bulletin 1, 2-9, 29 janvier 1963.

(13) Nous estimons qu'au 1er juillet 1965, la proportion de ces autres agents qui étaient de langue française ne dépassait pas 10% des effectifs.

Chapitre deuxième : Le recrutement

Nous avons enregistré ci-devant le fait que les effectifs réels du Ministère ont toujours eu tendance à retarder sur les effectifs prévus ou les effectifs budgétaires. Nous avons aussi observé que la proportion des agents canadiens-français dans les cadres diplomatiques du Ministère a toujours été très nettement inférieure à l'importance numérique de la population d'expression française au Canada. Ces deux faits sont pourtant, parmi d'autres, les effets des politiques de recrutement du Ministère. On peut alors se demander si ces politiques sont de fait entachées de limitations qui entraînent fatalement de telles anomalies? Et dans l'affirmative, si ces limitations sont attribuables au Ministère lui-même ou à quelque'autre agence fédérale de qui relèverait le recrutement des agents du service extérieur.

1- Les responsabilités du recrutement

Dans la fonction publique, les responsabilités ultimes du recrutement appartiennent toujours au gouvernement. Au Canada, toutefois, le gouvernement fédéral a confié depuis 1910 à un organisme indépendant, la Commission du Service Civil, l'administration du personnel de la fonction publique fédérale, habilitant ainsi cet organisme à influencer sur les politiques de recrutement de ce personnel.

En fait, la grande majorité des fonctionnaires fédéraux sont recrutés de nos jours conformément aux dispositions de la Loi du Service Civil. Cette règle vaut d'ailleurs, tout autant pour le personnel du Ministère des Affaires Extérieures que pour celui des autres ministères fédéraux. Elle s'applique à la plupart des agents du service extérieur comme à toutes les autres catégories d'employés de ce Ministère. Il reste cependant que, sous certaines réserves, le gouvernement fédéral peut procéder -- et de fait procède -- de façon indépendante à la nomination

d'un certain nombre d'agents diplomatiques au Ministère des Affaires Extérieures. Que ces nominations soient exceptionnelles ou qu'elles soient faites en vertu de certaines dispositions de la Loi du Service Civil, ne change rien au fait que le gouvernement agit et peut agir, pour ainsi dire à sa guise, dans le recrutement d'agents du service extérieur. En pratique, toutefois, les gouvernements successifs à Ottawa ont usé jusqu'ici de prudence, préférant laisser à la Commission du Service Civil le soin d'assurer elle-même le gros du recrutement du Ministère.

Nous avons vu ci-devant, en traitant du problème des effectifs budgétaires, que la Commission du Service Civil et le Conseil du Trésor disposaient en pratique d'une sorte de droit de veto en ce qui touche notamment l'ampleur et le niveau de recrutement des agents. C'est d'ailleurs la Commission du Service Civil elle-même, qui exerce pour le moment son autorité générale sur tous les principaux aspects de la carrière des agents. En ce qui a trait plus spécifiquement au recrutement, c'est elle qui organise les concours de recrutement du Ministère. C'est la Commission du Service Civil qui assure la publicité et l'administration de ces concours. C'est elle qui rend officielles les listes des candidats reçus à ces concours. C'est la Commission du Service Civil qui sanctionne par ailleurs le reclassement de certains employés du Ministère, ou le transfert de certains fonctionnaires à l'emploi d'autres ministères fédéraux, dans la catégorie des agents du service extérieur. Dans tous ces rôles, cependant, la Commission du Service Civil bénéficie de l'appui et du concours du Ministère des Affaires Extérieures.

Le Ministère des Affaires Extérieures est en effet associé à toutes les étapes importantes du processus de sélection des agents du service extérieur. C'est lui qui dans la mesure où il le juge opportun, se met en contact direct avec les milieux où il estime devoir recruter. C'est lui qui met au point les textes

de certaines épreuves écrites des concours et qui assure la correction des copies des candidats. Des représentants du Ministère participent ex officio à tous les jurys de sélection des agents du service extérieur établis par la Commission du Service Civil. On peut même affirmer que dans la pratique, ce sont ces représentants qui influent le plus, et souvent de façon déterminante, sur la sélection des recrues. D'ailleurs du temps où le Ministère était de dimension réduite, son Secrétaire général lui-même, notamment le Dr. O.D. Skelton (1925-1941), prenait une part active au recrutement des agents du service extérieur par voie de concours. Car non seulement préparait-il lui même les épreuves écrites des concours, mais encore présidait-il en personne aux jurys des épreuves orales afin d'assurer le maintien de certains standards, et afin surtout d'écarter au départ les éléments qualifiés d'indésirables. Or de nos jours, le Secrétaire général peut encore s'il le désire, par celui qui représente habituellement le Ministère dans ces jurys - le Chef de la Direction du Personnel - exercer une influence profonde sur le choix des recrues. La chose est normale, pour ainsi dire, voire inévitable, puisque le Ministère reste en définitive le premier intéressé à l'opération du recrutement. C'est lui aussi qui, plus que la Commission du Service Civil, inspire habituellement les politiques de recrutement des agents du service extérieur.

2- Les intentions (ou les politiques de recrutement)

On sait que tous ceux qui ont constitué le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965 sont entrés au Ministère entre 1922 et 1964. Présumons pour le moment que la majorité d'entre eux ont été recrutés par voie de concours, concours public ou concours direct. Ceci a notamment l'avantage de nous permettre d'identifier de manière provisoire les concours avec la politique de recrutement. Mais ces

concours, dont le premier a été tenu en 1925, ont affiché des particularités si diverses dans le temps, que nous nous sentons aussitôt porté à évoquer ici les politiques plutôt que la politique du Ministère des Affaires Extérieures en matière de recrutement.

Ces politiques comportent, en outre, plusieurs aspects plus ou moins importants et plus ou moins explicites les uns que les autres. Certains de ces aspects tiennent, soit aux principes généraux ou à la philosophie du recrutement, soit aux buts ou aux objectifs qu'a pu avoir le Ministère en matière de recrutement. D'autres portent sur les modalités des concours et sur les normes proprement dites de recrutement. Les uns sont clairement énoncés dans les affiches publicitaires et les publications officielles des agences du gouvernement fédéral. Les autres sont enfouis dans des écrits ou des déclarations officieuses de personnages-clés du Ministère, ou sont tout simplement, encore à ce jour, informulées.

Les buts ou les objectifs du recrutement

Quels ont été les buts ou les objectifs poursuivis par le Ministère des Affaires Extérieures dans le recrutement de ses agents? Le Ministère lui-même a mis longtemps à répondre, à tout le moins publiquement, à cette question. Ou mieux, cette question s'est-elle jamais posée au Ministère en d'autres termes que ceux de rattraper l'expansion des services ou des structures? D'autant plus que le Conseil du Trésor et la Commission du Service Civil se sont refusés, jusqu'en 1965, à considérer toute demande d'augmentation d'effectifs fondée sur les estimations faites par le Ministère de ses besoins à long terme.

Jusqu'à la création d'une Direction autonome du Personnel en 1947, l'absence

de toute allusion publique aux motifs du recrutement de la part du Ministère se comprend aisément. Il y avait eu d'une part, trop peu de concours réguliers avant la deuxième grande guerre pour qu'il ait été à la rigueur nécessaire de préciser les buts du recrutement. D'autre part, les conditions anormales de la période de guerre ne s'étaient guère mieux prêtées qu'à suggérer un seul objectif, celui de recruter un plus grand nombre de bras (1). Ce qui étonne, toutefois, c'est que ce but d'ordre essentiellement quantitatif soit demeuré le même jusqu'à nos jours.

Ce but a été explicité par le Ministère pour la première fois en 1953 sous la forme de "raisons à l'augmentation des cadres" (2). Il apparut toutefois au grand jour en fin d'année 1964 sous l'aphorisme: "get more people" (3). C'était là reconnaître, à notre sens implicitement, que le Ministère était toujours à son point de départ, et qu'il ne pouvait être question qu'il se fixe d'autre but en matière de recrutement que celui de se trouver plus de bras (4). D'ailleurs, au cours d'une première tentative faite en 1958, le Ministère avait prouvé qu'il n'entendait guère

(1) "...recruiting of suitable people under war conditions is very difficult. As a general policy, I think it more satisfactory to strengthen the Department with temporary outside appointments releasing regular officers for the foreign service than to make additional ad hoc appointments to the individual legations"... Extrait d'un mémoire de N.A.R. Robertson au Premier Ministre, du 5 février 1943.

(2) Les raisons invoquées furent: "1) les responsabilités grandissantes du Canada sur le plan international, 2) la représentation autonome du Canada aux conférences internationales, et 3) la représentation permanente du Canada auprès des organismes internationaux", "Les Concours d'admission au service extérieur", Affaires Extérieures, juillet 1953, vol. 5., no. 7.

(3) "The plain answer is : get more people", Circular Document Admin. No. 1/65, "Personnel Administration - Problems and Policies", Dept. of External Affairs, December 28, 1964.

(4) "At the root of our troubles is the fact that the Department of External Affairs has always had, has now, and looks like having for the foreseeable future too few people for the jobs assigned to it". Dept. of External Affairs, Circ. Doc. Adm. No. 1/65

dépasser en la matière le niveau des généralités (5). En revanche, un propagandiste canadien-français du Ministère rappelait en 1962 que le recrutement devait aider le Ministère à "représenter les principaux éléments linguistiques et culturels du pays" (6). Le Ministère n'a jamais avoué pour sa part plus, officiellement, que de chercher à recruter un nombre toujours croissant d'agents. Cette constatation ne préjuge d'ailleurs en rien les faits eux-mêmes ou les actes du Ministère en matière de recrutement. Elle enregistre seulement le fait que les buts ou les objectifs du Ministère, pour ce qui est du recrutement dans son ensemble, sont très en deçà de la clarté relative de ses intentions en des points spécifiques du recrutement, notamment les modes de recrutement.

Les modes de recrutement

Le Ministère des Affaires Extérieures a toujours considéré que la très grande majorité de ses agents de carrière devait être recrutée par voie de concours (7).

(5) "Les concours ont pour but principal de faire découvrir des sujets qui doivent pouvoir faire preuve d'intelligence et de souplesse d'esprit afin de passer facilement d'un genre de travail à un autre; qui doivent pouvoir travailler dans l'harmonie avec leurs collègues et s'adapter sans trop d'effort aux brusques changements de milieux et de conditions; qui doivent pouvoir se fier à leur propre jugement, et savoir assumer des responsabilités croissantes", "Le Concours d'admission aux Affaires Extérieures", Affaires Extérieures, septembre 1958, vol. 10, no. 9.

(6) Marcel Cadieux, "Le Diplomate Canadien", p. 90

(7) a) "The normal method of entry into the Service is by appointment to the position of third Secretary following competitive examination by the Civil Service Commission" Canadian X.A. Service Third Secretaries Regulation, Ottawa, July 15, 1938.

b) "For some years, the Department has been recruiting FSO at the most junior level. This policy has been largely satisfactory and will continue to be the basis for departmental recruitment, Circ. Doc. Admin. No. 25-65, Department of External Affairs.

Il est vrai toutefois que, jusqu'au début de la deuxième grande guerre, un certain nombre d'agents étaient entrés au Ministère par arrêtés-en-conseil. Et que le Ministère a recruté depuis une partie de ses cadres supérieurs, notamment plusieurs chefs de missions, par arrêtés-en-conseil. Il est non moins exact, d'autre part, que dans les années qui ont suivi immédiatement la fin de la guerre, un certain nombre d'agents recrutés au cours des années 1942, 1943, et 1944 comme "adjoints du temps de guerre" virent leur nomination confirmée, à toutes fins pratiques pro forma, par voie de concours spécial (8). Et qu'il en fut d'ailleurs ainsi dans la plupart des cas, à l'occasion du reclassement de certains employés du Ministère ou d'autres agences fédérales dans la catégorie des agents du service extérieur. Mais le principe est néanmoins sauf, peut-on dire, depuis les débuts: les agents du Ministère sont recrutés normalement par voie de concours.

Les niveaux du recrutement

La norme au Ministère des Affaires Extérieures a toujours été de recruter les agents diplomatiques à l'échelon le plus bas. Jusqu'en 1944, comme nous l'avons vu, cet échelon était celui de troisième secrétaire. Depuis 1944, cet échelon a tendu à couvrir les niveaux d'agent du service extérieur des classes 1 et 2. Les re-classements sus-mentionnés de divers fonctionnaires dans la catégorie des agents

(8) "...since then, we managed to arrange, after long delays with the Civil Service Commission for a competition for posts in the senior grades of the foreign service. This was primarily designed to enable us to give permanent appointments to men like Messrs. Pierce, Holmes, A.C. Smith and some others who had served the Dept. very well during the war but did not possess veteran's preference. Under the regulation, before permanent appointments could be made, we had to satisfy the C.S.C. that the veteran's preference regulations were met by opening the competition to all comers". Extrait d'une lettre du 14 juin 1946 de Hume Wrong, Secrétaire général associé à L.B. Pearson Ambassadeur du Canada à Washington.

du service extérieur du Ministère ont toutefois généralement été faites à des niveaux intermédiaires et quelquefois, sous la couverture d'arrêtés-en-conseil, à des niveaux supérieurs. Mais rarement au cours de l'après-guerre, sauf durant la période d'expansion des années 1946-1948 et une fois depuis, en 1956, le Ministère a-t-il tenu des concours spéciaux ou ad hoc du genre de ceux de ses premières années de recrutement, notamment en 1925 pour un Conseiller, et en 1928 pour des Premiers Secrétaires. Le seul fait que le Ministère ait cru devoir s'expliquer auprès des agents en place lorsqu'il s'est écarté la dernière fois de la règle générale (9), laisse présager qu'il entend continuer à recruter au pied de l'échelle et par le truchement du concours général ou concours direct.

Les modalités du concours direct

Avant la deuxième grande guerre, le concours général du Ministère avait un caractère intermittent. Rétabli en 1937, ce concours fut suspendu à nouveau à partir de 1942 pour la durée de la guerre. De 1944 à 1966, cependant, il eut lieu chaque année, sauf en 1950.

Le concours direct comporte depuis 1928 trois étapes essentielles qui sont 1) l'épreuve écrite, 2) l'évaluation du dossier et 3) l'épreuve orale. L'épreuve orale reste la condition préalable à remplir par tous les candidats. L'évaluation du dossier, pour sa part, qui déterminait jadis si un candidat serait appelé à l'oral, en est venu à suivre, voire à se fondre dans l'épreuve orale. L'épreuve écrite enfin, a toujours comporté à tout le moins une dissertation générale, un précis et un certain examen de connaissances. Celui-ci, de nature variée, porte

(9) "The Department has decided therefore that in view of its needs it must offer a few positions at higher than FSO-1 rank to persons with the special qualifications required. The Department has set a high standard for the competition and it will be maintained absolutely", Circ. Doc. No. 25/55.

bon an mal an sur une gamme de sujets allant de l'histoire contemporaine au droit international. Depuis 1955, la Commission du Service Civil y a ajouté toutefois un test dit "objectif", que doivent subir tous les candidats à la fonction publique, et dont le but est vraisemblablement d'assurer le maintien strict de standards minima (10). Depuis 1963, l'épreuve écrite du concours direct comporte un exercice visant à permettre une appréciation des connaissances que peuvent avoir les candidats de la seconde langue officielle du Canada, ou en pratique, de celle qui n'est pas leur langue habituelle d'expression. L'épreuve écrite est devenue cependant, de façon générale, une opération-tamissage dont la fonction première est de permettre d'écarter d'un coup du Ministère les candidats manifestement incapables. En revanche, l'épreuve orale, renforcée par l'évaluation du dossier du candidat, a acquis un pouvoir souvent déterminant sur le classement, et par conséquent sur la sélection des recrues (11). Car la fin du concours général est d'établir une liste de candidats éligibles, par ordre de mérite, compte tenu du fait que les anciens combattants reçus au concours doivent être automatiquement placés en tête de liste. Ce qui est certain, c'est qu'il est nécessaire que le nom d'un individu apparaisse sur cette liste, elle-même publiée dans la Gazette, du Canada par les soins de la Commission du Service Civil, avant que le Ministère ne soit en mesure de faire une offre d'emploi à ce candidat. Il reste que ce candidat doit avoir satisfait au préalable à certaines normes sur le plan de la formation scolaire ou universitaire.

(10) "A common examination for all university graduates applying for position in the Government service", Circ. Doc. No. 73/57 du 23 octobre 1957.

(11) Epreuve orale: "le jury s'efforce d'établir si le candidat a les qualités requises: capacité intellectuelle, intégrité morale et personnelle, sens des responsabilités, esprit d'initiative, faculté d'adaptation, élocution, tenue", "Les concours d'admission au service extérieur", Affaires Extérieures, juillet 1953, vol. 5, no. 7.

Les normes sur le plan de la formation

L'exigence minimum au concours général a toujours été que le candidat possède un diplôme universitaire (12). A partir de 1955, toutefois, cette exigence fut atténuée par l'addition des termes "ou en être rendu à l'année du diplôme" (13). Mais de quel diplôme s'est-il agi? Depuis 1928, le niveau de ce diplôme a toujours été celui du Bachelor of Arts, qui correspond grosso modo à la licence française. En 1958, d'ailleurs, explicite à cet égard, le Ministère déclarait "qu'on n'exige pas de grade supérieur au baccalauréat" (14).

La tendance générale, depuis les débuts du recrutement par voie de concours au Ministère, a en effet été en direction du Bachelor of Arts de qualité, celui dit du "Honours degree", ou du baccalauréat spécialisé des universités canadiennes de langue anglaise. Quant au champ de cette "spécialisation", il fut celui de l'une ou l'autre des sciences sociales (15). Une bonne formation en sciences sociales,

(12) Dans la langue traduite du Ministère, cette exigence a longtemps été formulée dans les termes de "un diplôme d'une université reconnue".

(13) "Le concours d'admission aux Affaires Extérieures", Affaires Extérieures, septembre 1958.

(14) Dans ce contexte, le terme de baccalauréat est vraisemblablement la traduction de bachelor of arts, ou baccalauréat anglo-canadien qui marque la fin des études du premier cycle à l'université ou du niveau dit "undergraduate". La citation a été tirée de "Affaires Extérieures", septembre 1951.

(15) "A good honours degree, in any of these or related fields, such as political science, geography, law, which provides a basic equipment of thought and expression will be entirely adequate", "Training for the Foreign Service", International Journal vol. IV, no. 1, 1948-49, par T.W.L. MacDermot, le premier des chefs de la Direction du Personnel au Ministère des Affaires Extérieures.

ou plus précisément en arts and sciences a longtemps, sinon toujours été, peut-on dire, le barème par excellence recherché chez les candidats au concours général (16).

Si le concours général a favorisé quelque peu les undergraduates formés à l'enseignement des Faculty of Arts and Sciences, cela ne veut pas dire que le Ministère a négligé pour autant de s'intéresser aux candidats dont la formation était différente ou supérieure à celle du niveau de la licence. Bien au contraire, les affiches publicitaires du concours de 1928 étaient formelles à cet égard, puisqu'elles annonçaient que la préférence irait aux candidats spécialisés ou ayant fait des études supérieures ou post-universitaires, soit en économie politique, soit en science politique, soit encore en droit international. Et celles du concours de 1948 abondaient par ailleurs dans le même sens en y ajoutant la géographie, l'histoire, les sciences économiques et le droit. Avec le temps, cependant, cette préférence en vint à perdre sa place ou à s'atténuer jusqu'à se voir reléguer à la simple constatation faite en cours d'année 1958, à l'effet que "la plupart des candidats heureux (sic) jusqu'à présent, avaient fait au moins une année d'études post-universitaires" (17).

Bien qu'un représentant du Ministère ait pu déclarer en 1956 devant le Comité Permanent des Affaires Extérieures, que "la plupart des fonctionnaires (agents) engagés au cours des cinq dernières années avaient des diplômes supérieurs au baccalauréat" (18), l'impression générale demeure que les études supérieures ou post-

(16) "An examination of this kind (celui de 1952) favoured, and was no doubt intended to favour, university graduates in such courses as history, political science and economics, and law...", The Art of the Possible, J. Eayrs, p. 50.

(17) Affaires Extérieures, septembre 1958.

(18) Témoignage de R.M. MacDonnel, Sous-Ministre adjoint, devant le Comité Permanent des Affaires Extérieures au cours de la séance du 17 mai 1956.

universitaires sont toujours venues par surcroît au concours général (19). Il est peut-être d'ailleurs significatif, à cet égard, qu'à maintes reprises dans les années d'après-guerre, les porte-paroles du Ministère aient cherché à rassurer les membres de la Chambre sur le "niveau raisonnable" des exigences du concours général en termes de grades universitaires (20). Et qu'on ait pu écrire dès 1949 que "les diplômes n'ont d'importance que dans la mesure où ils sont un gage de culture, l'indice d'une certaine habileté d'ordre intellectuel" (21). Quoiqu'il soit, il reste que les candidats doivent tous répondre à une série de critères universels ou objectifs, touchant notamment la citoyenneté.

Les critères universels

Certains critères dits fondamentaux s'appliquent à tous les candidats postulant un poste d'agent du service extérieur. Tout agent du service extérieur, peu importe son mode de recrutement, doit par exemple être sujet britannique et avoir résidé au Canada durant au moins dix ans. Ce dernier critère est même une condition qui distingue les candidats au service extérieur de ceux aux autres secteurs de la fonction

(19) "...and if possible, some post-graduate work as well" T.W. MacDermot, 1948-49.

(20) a) "...tout ce que nous exigeons, c'est un diplôme conféré par une université réputée" W.D. Matthews, Comité Permanent des Affaires Extérieures séance du 13 mai 1947, p. 14; b) "Certains milieux semblent avoir eu l'impression, ce qui j'espère n'est pas le cas, que les emplois du Ministère des Affaires Extérieures sont réservés à des gens pourvus de diplômes universitaires rares" A. Heeney, séance du 22 novembre 1949; c) "Ce que nous désirons, généralement parlant, ce sont des gens qui sachent penser; des gens qui possèdent une profonde connaissance des affaires publiques, plutôt que des personnes hautement spécialisées", R.A. MacKay, séance du 6 mai 1954, Comité Permanent des Affaires Extérieures.

(21) Marcel Cadieux, "Le Ministère des Affaires Extérieures", Ed. Variétés, Montréal

publique fédérale (22). Par ailleurs, jusqu'à la fin de la deuxième grande guerre, tous les candidats aux postes du service extérieur devaient être de sexe masculin. L'état de santé physique a même déjà figuré parmi ces critères fondamentaux (23). Par contre, la connaissance des deux langues officielles du Canada n'a jamais été requise (24) comme condition préalable au concours. Enfin, tous les candidats au concours général ont dû, depuis les débuts, être âgés de 23 à 31 ans au niveau de la classe 1, et de 31 à 35 ans au niveau de la classe 2. Ces critères universels apportent à vrai dire les seuls indices incontestables de ce qu'ont pu être les politiques du Ministère en matière de recrutement, durant la période sur laquelle porte notre étude.

La philosophie du recrutement

A l'exception de ces critères universels, il appert que les politiques ou les intentions du Ministère en matière de recrutement n'ont pas été aussi précises ni

(22) Q.- (M. MARQUIS) - "M. Matthews, y a-t-il une distinction entre les qualités requises chez un candidat au Ministère des Affaires Extérieures et un candidat à un poste dans un autre Ministère?"

R.- (M. MATTHEWS, Sous-Ministre adjoint aux Affaires Extérieures) - "Il faut normalement un séjour de cinq ans au Canada tandis que c'est dix ans pour le Ministère des Affaires Extérieures". Comptes-rendus et Témoignages, Comité Permanent des Affaires Extérieures, 13 mai 1947, p. 14.

(23) "Il est plus important qu'il soit en bonne santé de façon à pouvoir fournir la somme de travail nécessaire", Marcel Cadieux, "Le Ministère des Affaires Extérieures" 1949.

(24) Q.- (FLEMING) - On exige de tous les agents qu'ils sachent s'exprimer facilement dans les deux langues, n'est-ce pas?

R.- (R.A. MACKAY, Sous-Secrétaire d'Etat par intérim aux Affaires Extérieures) - Non, nous ne l'exigeons pas.... On n'a pas trouvé cela pratique jusqu'ici..." Comptes-rendus et témoignages, Comité Permanent des Affaires Extérieures, fascicule no. 6, séance du 6 mai 1954.

aussi explicites qu'elles auraient pu l'être. A partir de certains énoncés généraux et à l'intérieur de certaines limites, les normes mêmes du recrutement des agents du service extérieur ont pu pour le moins prêter à de nombreuses interprétations. Pour expliquer cet état de choses, on peut bien sûr invoquer des circonstances atténuantes, telle que l'expansion rapide des services depuis les années 40. Mais la raison fondamentale tient, croyons-nous, à ce que la politique de recrutement du Ministère a été subordonnée à une philosophie générale de l'agent diplomatique (25). Cette conception ou cet idéal, d'ailleurs très bien identifiée par la Commission Glassco (26), est celle de "l'agent à tout faire" ou du généraliste. Or ce qui importe de bien noter encore une fois, c'est que cette philosophie demeure aujourd'hui ce qu'elle était il y a 40 ans.

C'est le Dr. O.D. Skelton, Secrétaire général aux Affaires Extérieures de 1925 à 1941, qui a défini un jour l'agent diplomatique idéal comme étant "someone of all-round ability, capable of performing in widely differing assignments at short notice, rather than a highly skilled specialist". Or aucun personnage officiel de ce Ministère n'a depuis remis en question cette définition. Bien au contraire, chaque fois que l'occasion s'en est offerte, cette philosophie a triomphé (27). Cette philosophie

(25) "Le concours d'admission du Ministère a été établi d'après une conception systématiquement élaborée du jeune diplomate canadien", p. 88, Marcel Cadieux, "Le Diplomate Canadien", Editions Fides, 1962.

(26) La Commission Royale d'Enquête sur l'Organisation du Gouvernement, Rapport final, Vol. IV.

(27) "The Canadian diplomatic service is staffed almost exclusively with officers who are expected to be able to turn their hands to any of the duties for which the service is responsible", D.V. Le Pan, Memorandum on the Canadian Diplomatic Service, June 25, 1962.

admet avec une certaine résignation que "cette diversité et cette mobilité caractéristiques du travail des agents", rend inéluctable le recrutement d'agents "qui ne sont pas trop spécialisés tout en étant bien instruits" (28). Ce qui implique, sans doute, que le processus de recrutement des agents du service extérieur tend à détecter les candidats "à caractéristiques personnelles de souplesse et de facilité d'adaptation" (29), possédant "non pas tant une spécialisation poussée qu'une certaine maturité", et ayant "de la curiosité d'esprit, de l'initiative, du jugement, de la facilité à apprendre" (30). Ou encore que le concours doit permettre d'évaluer plus le "potentiel" ou la personnalité des candidats, que de découvrir chez eux certaines qualités intellectuelles marquantes (31). "Ce que nous désirons, généralement parlant", avouait en 1954 le Sous-Secrétaire d'Etat associé, "ce sont des gens qui sachent penser, des gens qui possèdent une profonde connaissance des affaires publiques...." (32)

(28) R.A. MacKay - témoignage du 6 mai 1954 devant le Comité Permanent des Affaires Extérieures.

(29) "Le Concours d'admission aux Affaires Extérieures", Affaires Extérieures, septembre 1958.

(30) Affaires Extérieures, septembre 1960.

(31) a) "The chief emphasis is not on erudition or brilliant academic attainment but on the flexibility of mind and the normal results of solid study", T.W. MacDermot, "Training for the Foreign Service", International Journal, Winter 1948-49.
b) "We operate on the principle that Foreign Service Officers should be recruited for their general potential rather than any particular or specialized qualification". Extrait d'une lettre de Marcel Cadieux, Secrétaire général adjoint aux Affaires Extérieures au Dr. N.A.M. Mackenzie, Canadian Universities Foundation, en date du 23 avril 1963.

(32) R.A. MacKay - Témoignage du 6 mai 1954 devant le Comité Permanent des Affaires Extérieures.

Cette philosophie générale et durable du recrutement, on peut le présumer, a influé considérablement quand elle n'a pas tout simplement tenu la place de la politique de recrutement du Ministère. Elle a, d'une part, quelque peu affiné le but que s'est toujours reconnu le Ministère en matière de recrutement, celui de se trouver plus de bras. Elle a aussi aiguillé, plus ou moins directement, les quêtes annuelles d'agents du Ministère en direction de candidats "à teste bien faicte", ce qui on l'aura remarqué, coïncide avec l'idéal d'homme de la fin du cycle des études secondaires. Elle a, d'autre part, eu l'avantage de mieux permettre d'intégrer et de sensibiliser à l'esprit du Ministère les éléments recrutés ⁽³³⁾. Elle a enfin, on n'en peut douter, ajouté incommensurablement à la latitude déjà grande, dans la sélection effective des recrues, des membres individuels des jurys représentant le Ministère.

Il est par trop manifeste, d'autre part, que le Ministère des Affaires Extérieures et la Commission du Service Civil se sont toujours refusés de reconnaître officiellement la nécessité de constituer un corps d'agents du service extérieur bilingue et biculturel. L'absence de règles à l'admission, quant au degré requis de connaissances du français et de l'anglais, est à cet égard éloquente. Il se peut toutefois que ces agences aient cherché implicitement, c'est-à-dire sans politique nettement formulée, à recruter des éléments appartenant aux deux groupes linguistiques du Canada. Et que le résultat de cet effort soit à la base même du postulat selon lequel l'administration fédérale est bilingue et fondamentalement biculturelle.

(33) "....Ceux qui sont admis après l'âge de 35 ans n'ont généralement plus la malléabilité requise", Marcel Cadieux, Chef de la Direction du Personnel (1949-1951), "Le Ministère des Affaires Extérieures", les Editions Variétés, Montréal, 1949, p. 111.

3- Les faits

Considérations méthodologiques

L'objet de la recherche

L'objet de cette première partie de notre recherche est le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965. Nous entendons par là toute personne qui a été à l'emploi du Ministère des Affaires Extérieures, soit en qualité d'agent diplomatique ou consulaire, soit en qualité d'agent du service extérieur, et à quelque moment que se soit de 1945 à 1964 inclusivement.

Ce groupe d'agents comprend naturellement tous ceux qui ont été recrutés par le Ministère, soit par concours direct, soit autrement, de 1945 à 1964 inclusivement. Il inclut aussi tous ceux qui ayant été recrutés entre 1922 et 1944, étaient au service du Ministère en 1945. En revanche, il exclut automatiquement ceux des agents qui, pour une raison ou pour une autre, avaient quitté le Ministère avant 1945. Ce groupe se compose de 570 agents diplomatiques ou agents du service extérieur et représente la totalité du corps des agents du service extérieur d'après-guerre.

La période 1945-1965 a été retenue pour trois raisons principales. La première est que l'année 1945 marque non seulement le retour à des conditions normales d'opération, mais le départ réel du Ministère du point de vue du développement de ses effectifs. La deuxième est que la collecte des matériaux de cette étude, effectuée à Ottawa au cours de l'été de 1965, a rendu pratiquement impossible la tâche d'obtenir des renseignements complets au-delà de l'année 1964. La troisième, enfin, est que le fait d'inclure tous les agents qui ont été au service du Ministère entre 1945 et 1964 donne toutes les chances aux conclusions de cette étude d'être valables ou d'être applicables au Ministère depuis ses débuts.

Le but de la recherche

Le but premier de cette première partie de la recherche est de parvenir, dans l'optique de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme, à une caractérisation aussi poussée que possible du corps des agents du service extérieur entre 1945 et 1965, à partir d'une confrontation entre les politiques du Ministère des Affaires Extérieures en matière de personnel et les faits tels qu'ils existent. Cette caractérisation, à notre avis, devrait émerger soit de la description statistique des renseignements factuels que nous avons obtenus, soit des rapports d'interviews qu'il nous a été donné de conduire sur une base d'échantillonnage parmi le corps des agents du service extérieur. Le but second de cette partie est de dégager, le cas échéant, l'incidence que peut avoir sur cette caractérisation le facteur linguistique ou linguistico-culturel.

Le type d'étude

Dans sa première partie, celle portant sur le recrutement des agents du service extérieur, cette étude est essentiellement descriptive. Tantôt elle accumule des renseignements sur les agents eux-mêmes, sur leurs origines et sur ce qui les caractérise, tant sur le plan socio-économique que sur le plan culturel; tantôt elle complète ou nuance ces renseignements par des faits recueillis au cours des interviews. Ce processus d'accumulation parallèle et complémentaire de données sera d'ailleurs largement utilisé dans l'un ou l'autre des quatre foyers d'analyse de cette étude, à savoir le recrutement, l'entraînement, l'utilisation, l'avancement.

Les méthodes de recherche

Les méthodes utilisées dans cette première partie de la recherche sont de trois ordres: la collecte des renseignements, la mise en ordre des matériaux et l'analyse des données.

La liste de nos 570 agents a été dressée principalement à partir de deux sources: la première, qui est la série des Répertoires biographiques (34) publiés entre 1949 et 1963 par le Ministère des Affaires Extérieures; la deuxième, qui sont des listes diverses, souvent manuscrites, des services administratifs du Ministère portant sur le personnel diplomatique d'avant 1949.

Pour ce qui est de la collecte proprement dite des renseignements, nous nous sommes servi de la méthode dite de "l'étude en bibliothèque", ou ce que d'autres appellent "l'examen des dossiers". Précisons toutefois que le terme de "dossiers" indique ici, tout au plus des documents divers, le plus souvent à caractère public, et non de façon générale les dossiers des individus ou les dossiers de la Direction du Personnel des Affaires Extérieures. Ces documents ont été principalement le fichier (35) de la Direction du Personnel pour les agents appartenant aux cadres du Ministère en 1965, et des sources diverses pour les autres. Ce fichier, qui réunit sur le compte des agents tous les renseignements à caractère non confidentiel utiles à la Direction du Personnel, n'existe toutefois que depuis 1961. Quant aux agents qui avaient quitté le Ministère au moment de l'enquête, nous nous sommes servi pour eux, soit des anciens Répertoires biographiques, soit de certains dossiers des agents eux-mêmes dont les Archives Publiques du Canada ont la garde, soigneusement épurés un à un au préalable de tout renseignement confidentiel qu'ils pouvaient contenir, soit encore des publications telles que le Canada's Who's Who. De toutes ces sources, nous avons extrait les matériaux de la présente partie de notre recherche, à savoir le lieu et la date de naissance, la langue maternelle, la religion, l'état matrimonial, les études, l'expérience professionnelle

(34) External Affairs Register - Biographical Notes on the Officers of the Department of External Affairs.

(35) Un card system ou fichier.

des agents avant leur entrée au Ministère, en somme toutes les principales caractéristiques socio-économiques et culturelles des agents. Nous en avons aussi obtenu des détails sur le mode et l'année de recrutement de ces agents, les principales étapes de leur carrière au Ministère et le rythme de leurs promotions.

Pour les raisons énumérées dans notre avant-propos, nous nous sommes également servi dans la collecte des renseignements de la méthode dite "de l'interview". Nous avons en effet conduit parmi les agents faisant partie des cadres du Ministère, un certain nombre d'interviews qui ont été, soit des interviews d'opinion ou de personnalité dans le cas du recrutement, soit des interviews documentaires dans le cas des autres thèmes de cette étude. Dans toutes ces interviews cependant, nous avons utilisé le questionnaire écrit de type "semi-structuré" qui apparaît à l'annexe "A" de cette étude.

Le choix des agents interviewés a été laissé, sous certaines réserves, au hasard. Ces réserves ont consisté d'une part, à équilibrer numériquement à peu près les agents des deux principaux groupes linguistiques, et d'autre part, à trouver par par voie de tirage une contre partie de langue anglaise, quant au rang, à chacun des agents de langue française, dont l'ensemble a été considéré pour les fins de l'échantillonnage comme formant un noyau initial. Il est résulté de ce procédé un échantillon composé de 24 agents de langue anglaise et de 19 agents de langue française, soit au total environ le quart (1/4) de tous les agents du service extérieur de l'administration centrale en septembre 1965, répartis comme suit: 17 agents de la classe 3, 7 de la classe 4, 9 de la classe 5, 6 de la classe 6 et 4 de la classe 7.

Pour des raisons évidentes, notamment le peu de temps dont nous disposions, nous n'avons pu utiliser autant que nous aurions voulu le faire, tous les renseignements colligés au cours de ces interviews. A vrai dire, nous avons fait usage de

ces renseignements de manière à la fois sélective et complémentaire, et comme dans la partie de notre texte qui porte sur le thème du recrutement, presque toujours sous le titre universel de "bilingue et biculturel". Nous avons cependant pris soin d'identifier chaque fois ces renseignements comme étant ceux de l'échantillon.

La mise en ordre des matériaux a comporté plusieurs étapes successives, dont l'inscription des renseignements sur des fiches individuelles, le regroupement de ces fiches par classes ou années de recrutement, puis la transcription de toutes ces données sur des tableaux allant de 1922 à 1964, leur codification et leur programmation mathématique en vue de l'analyse statistique. La compilation des données statistiques a été faite pour notre compte par le Centre de Calcul de l'Université de Montréal.

Les fiches individuelles des agents comportaient les renseignements suivants: nom et prénom, lieu et date de naissance, appartenance linguistique, religion, état matrimonial, formation scolaire et universitaire, langues parlées, carrière avant le Ministère, carrière au Ministère, carrière après le Ministère, autres activités. Les tableaux, eux, regroupaient tous ces renseignements sous trois grandes rubriques:

- 1) les caractéristiques socio-économiques: sexe, âge, lieu de naissance, religion, état matrimonial, origine professionnelle;
- 2) les caractéristiques culturelles: bilinguisme, degrés universitaires, universités fréquentés; et
- 3) les renseignements à caractère professionnel: mode de recrutement, âge et grade à l'entrée au Ministère, grade en 1965 ou année de départ, raisons du départ.

La codification des données a consisté à transcrire en langage mathématique toutes les données inscrites sur ces tableaux. A chacune de ces données, il fut

attribué un numéro correspondant à un code préétabli ou à un système de catégories. Ainsi le lieu de naissance "Ontario" devint dans sa catégorie le numéro 1, et le mode de recrutement dit du "transfert" prit dans la sienne le numéro 2.

La dernière étape, la programmation, a porté essentiellement sur l'identification des corrélations simples et des corrélations multiples qu'il nous a paru intéressant d'obtenir, entre ces données codifiées, de l'ordinateur électronique du Centre de Calcul. Le résultat de cette opération nous a procuré enfin notre matériel d'analyse.

L'analyse

Comment analyser cette masse impressionnante de données mathématiques? Un tri s'imposait. Nous avons, d'une part, retenu toutes les données statistiques pures et les rapports entre elles qui pouvaient ajouter à la compréhension du corps des agents du service extérieur. Nous avons établi, d'autre part, des divisions à l'intérieur de la longue période au cours de laquelle les agents de l'échantillon sont entrés au Ministère, soit de 1922 à 1964. Nous avons par la suite arrêté les étapes de notre processus d'analyse.

Les données retenues pour l'analyse ont été organisées de façon à nous permettre de répondre le plus logiquement possible à trois questions essentielles, à savoir 1) comment recrute-t-on? 2) à quel niveau recrute-t-on? et 3) qui recrute-t-on? Formant autant de "variables", ces données ont été traitées d'abord pour elles-mêmes, c'est-à-dire sur le plan de leur situation générale et de leur évolution, puis par rapport aux deux principaux groupes linguistiques auxquels appartiennent tous les agents du Ministère. Et pour ce faire, des distinctions préalables de catégories ont été effectuées comme suit à l'intérieur de chacune de ces données:

- 1) les modes de recrutement, qui reflètent le degré de rationalisation et d'efficacité auquel a atteint une bureaucratie, ont été classés

dans l'une ou l'autre des quatre catégories suivantes: 1) le concours direct, 2) les transferts, 3) les reclassifications et 4) les nominations hors cadres;

- 2) les niveaux de recrutement ont été réduits, pour leur part, à cinq catégories correspondant aux vocables connus que sont - inférieur - intermédiaire et supérieur - et aux équivalences suivantes de grades:

1- Agent de classe 1 et Troisième Secrétaire	inférieur
2- Agent des classes 2 et 3 et Deuxième Secrétaire	
3- Agent de classe 4 et Premier Secrétaire	intermédiaire
4- Agent de classe 5 et Conseiller	
5- Agent de classe 6 et plus, et Chef de Mission	supérieur

- 3) l'âge à l'entrée, qui a été calculé en soustrayant l'année d'entrée de l'année de naissance d'un agent, a été réparti en sept catégories:

- 1- de 20 à 25 ans
- 2- de 26 à 30 ans
- 3- de 31 à 35 ans
- 4- de 36 à 40 ans
- 5- de 41 à 45 ans
- 6- de 46 à 50 ans
- 7- de 51 ans et plus

- 4) le sexe a été partagé naturellement en deux catégories: 1) les hommes et 2) les femmes;

- 5) l'état matrimonial a été réparti en trois catégories: 1) les mariés, 2) les célibataires et 3) les autres (veufs ou divorcés):

- 6) la religion a été cataloguée en huit types d'appartenance religieuse, à savoir:

- 1- les catholiques
- 2- la Church of England
- 3- la United Church of Canada
- 4- les anglicans
- 5- les protestants (protestants, presbytériens, épiscopaliens, luthériens, Christian Church, méthodistes, Christian Scientists, baptistes)

- 6- les juifs
 - 7- les athées ou agnostiques
 - 8- les autres (orthodoxes, mennonites, mormons, etc...);
- 7) le lieu de naissance, qui établit l'origine géographique ou régionale des agents, a été identifié à l'une ou l'autre des cinq principales provinces ou régions géographiques du Canada, ou à trois pays ou groupes de pays étrangers qui nous ont paru les plus significatifs à cet égard. Ce sont dans le premier cas l'Ontario, le Québec, les Maritimes, les Prairies et la Colombie Britannique, et dans le second cas la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et les autres pays;
- 8) l'origine professionnelle a été ramenée à huit grands types de professions: les forces armées, l'éducation (enseignement, recherche et administration scolaire), le journalisme tant écrit que parlé, le droit, les affaires, la politique, et les sans professions groupant ceux qui sont passés sans transition de l'Université ou de leurs études au Ministère;
- 9) la formation universitaire, qui a été établie principalement en fonction de deux ordres de facteurs, savoir le dernier degré universitaire obtenu et les universités fréquentées.

Les derniers degrés universitaires obtenus, qui constituent un premier indice de la formation universitaire des agents, ont été regroupés dans l'une ou l'autre des quatre catégories suivantes:

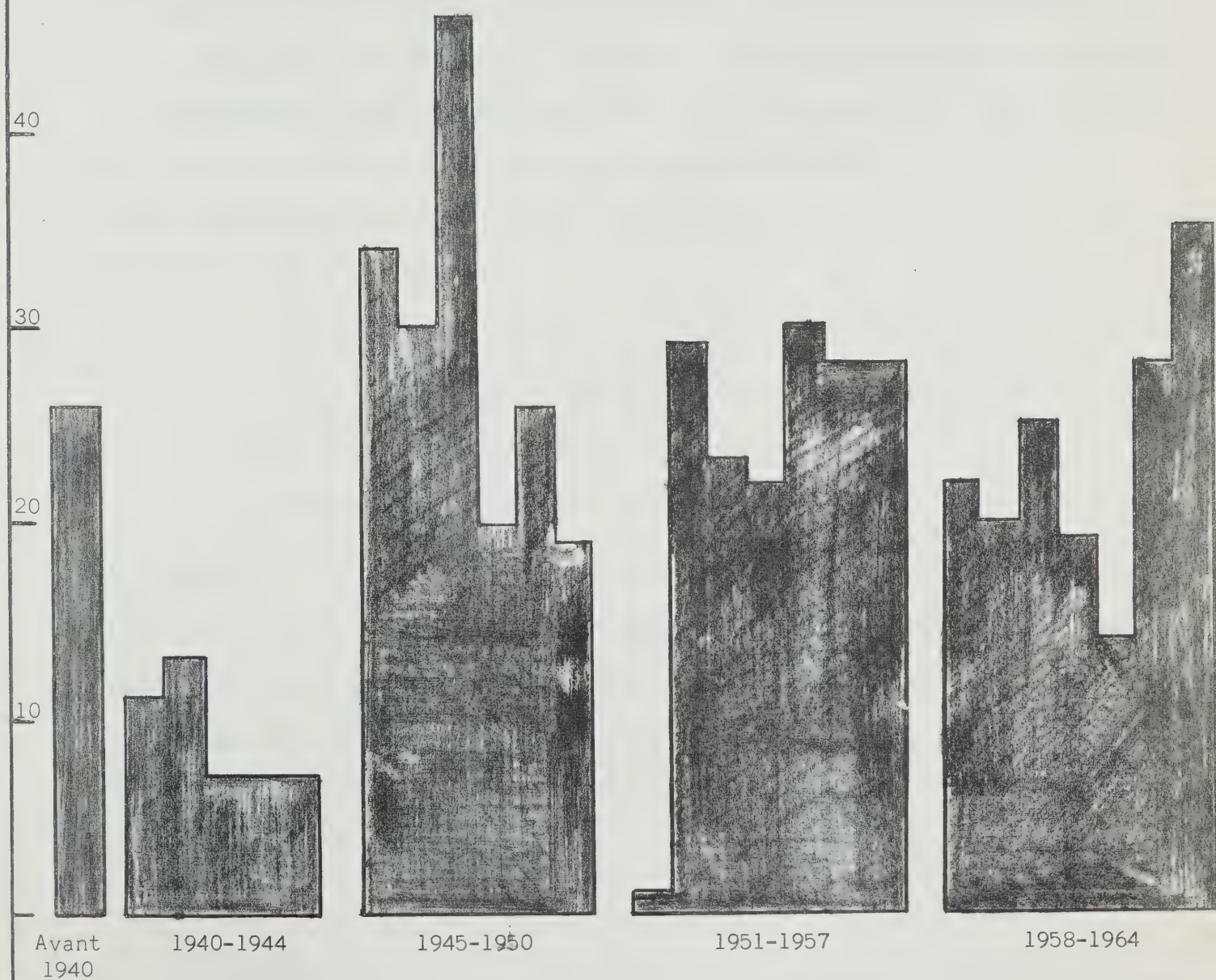
- a) les doctorats ou les Ph.D.;
- b) les maîtrises ou M.A. et les licences;
- c) les bachelor of arts ou B.A.;
- d) les autres (études secondaires, autodidactes, etc...);

Les universités fréquentées, qui constituent au Canada tout au

moins, un moyen reconnu d'apprécier le diplôme obtenu et de mesurer l'importance de divers centres universitaires du point de vue du recrutement, ont d'abord été regroupées selon qu'elles étaient étrangères ou canadiennes. Les universités canadiennes ont été classées ensuite, selon un type de classification correspondant aux divisions établies en rapport avec l'origine régionale ou le lieu de naissance des agents, soit le Québec, l'Ontario, les Maritimes, les Prairies et la Colombie Britannique, avec en sus deux groupes particuliers, l'un pour ceux n'ayant fréquenté aucune université, l'autre pour ceux n'ayant fréquenté aucune université canadienne. Les universités étrangères fréquentées ont été regroupées quant à elles, selon le même principe, en quatre types: les universités britanniques, les universités américaines, les universités francophones (françaises, suisses et belges) et les autres, notamment les universités allemandes et les universités suédoises.

Nous avons ensuite cherché à diviser la période de temps sur laquelle porte cette première partie de notre étude, soit de 1922 à 1964. Le principe de cette division a été tiré essentiellement de l'évolution du recrutement des agents du Ministère, notamment à partir de 1939. Il se trouve, en effet, que le nombre d'agents recrutés chaque année par le Ministère a beaucoup varié dans le temps. Il est passé d'un maximum de 46 en 1947 à un minimum de 1 agent en 1951. En moyenne, toutefois, il est entré au Ministère entre 1922 et 1964, 21.9 agents par année. Le diagramme #2, qui exprime sous une forme graphique la constitution du corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965 par années de recrutement, et qui reflète d'ailleurs fidèlement tout le recrutement des 20 dernières années, est particulièrement éloquent à cet égard. On y distingue, au premier coup d'oeil, au moins deux périodes nettement différentes, soit celle de 1940 à 1944, faible de façon générale, et celle de 1945 à

Diagramme no. 2 - Le corps des agents du service extérieur
de 1945 à 1965 par années de recrutement
(en nombres.)



1950, vigoureuse dans sa première moitié, relativement déprimée bien qu'encore soutenue dans sa seconde partie. L'année 1951, comme on le voit, marque une césure, un temps d'arrêt dans le recrutement. La période qui va de 1952 à 1964, d'autre part, se subdivise si on y regarde de près en deux parties à peu près égales: la première, celle de 1952 à 1957, massive et soutenue à l'exception des années 1953 et 1954, la deuxième, celle de 1958 à 1964, saccadée, voire chaotique, relativement pauvre de manière générale par rapport à la précédente, sauf pour ce qui est de ces deux dernières années. Mais puisque parmi tout le groupe d'agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965, seulement 26 agents sur 570, soit 4,56% ont été recrutés avant 1940 - une proportion minime on en conviendra - il nous est apparu raisonnable de fondre ce contingent dans celui de la période 1940-1944, et d'arriver ainsi à distinguer 4 grandes périodes de temps pour les fins de l'analyse:

- 1) celle qui va de 1922 à la fin de 1944;
- 2) celle qui s'étend de 1945 jusqu'à 1950 inclusivement;
- 3) celle qui va de 1951 jusqu'à 1957 inclusivement;
- 4) enfin, celle qui se situe entre 1958 et 1964.

Ces périodes, on en conviendra peut-être, correspondent jusqu'à un certain point à l'évolution historique des structures administratives du Ministère. Elles tendent aussi à satisfaire aux exigences de clarté et d'équilibre qu'impose une analyse portant sur une période de temps aussi longue. Elles facilitent en tout cas l'examen des faits relatifs au recrutement, et permettent d'obtenir d'abord une vue générale du recrutement des agents.

A- Vue générale

a) le recrutement dans le temps

L'année 1945 marque une division fondamentale du point de vue du recrutement des agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur entre 1945 et 1965. Elle départage en effet ces agents en deux principaux groupes: ceux recrutés avant 1945 et ceux recrutés après 1945. Les premiers sont les agents qui étaient au Ministère en 1945, quelle qu'ait été l'année de leur entrée au Ministère ou de leur recrutement. Ces agents constituent le groupe de la période que nous appellerons de 1922 à 1944. Exceptionnellement deux (2) des seize (16) "adjoints spéciaux du temps de guerre", parce qu'ils sont revenus définitivement au Ministère après 1945, n'appartiennent pas à ce groupe. Les seconds sont les agents qui sont entrés depuis 1945 au Ministère, quelle qu'ait été la période de temps durant laquelle ils y sont restés. Ces agents constituent ensemble le groupe d'après-guerre, qui lui-même se subdivise en trois, celui de la période 1945-1950, celui de la période 1951-1957 et celui de la période 1958-1964.

Des 570 agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur entre 1945 et 1965, 71 soit 12,4% ont été recrutés avant 1945 et 499, soit 87,6% après 1945. Cette simple constatation marque bien le caractère de jeunesse du corps actuel des agents du service extérieur. Les 71 agents recrutés avant 1945 correspondent, comme nous l'avons vu ci-haut, au groupe de la période 1922-1944. Les 499 autres se répartissent pour leur part en trois groupes, à raison de 175 ou 30,7% dans la période 1945-1950, 161 ou 28,2% dans la période 1951-1957, et 163 ou 28,5% dans la période 1958-1964 (diagramme no. 3). Ces 570 agents se répartissent toutefois de façon différente selon qu'ils appartiennent à l'un ou à l'autre des deux principaux groupes linguistiques du Canada.

Diagramme no. 3 - Le corps des agents du service extérieur
de 1945 à 1965 par périodes de recrutement

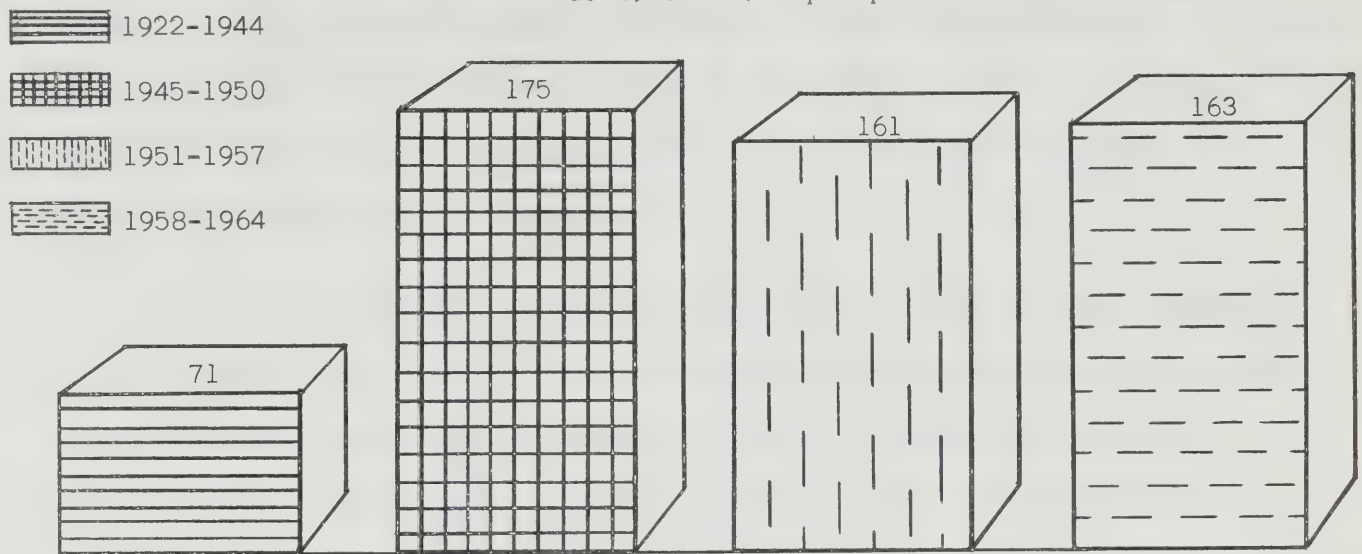
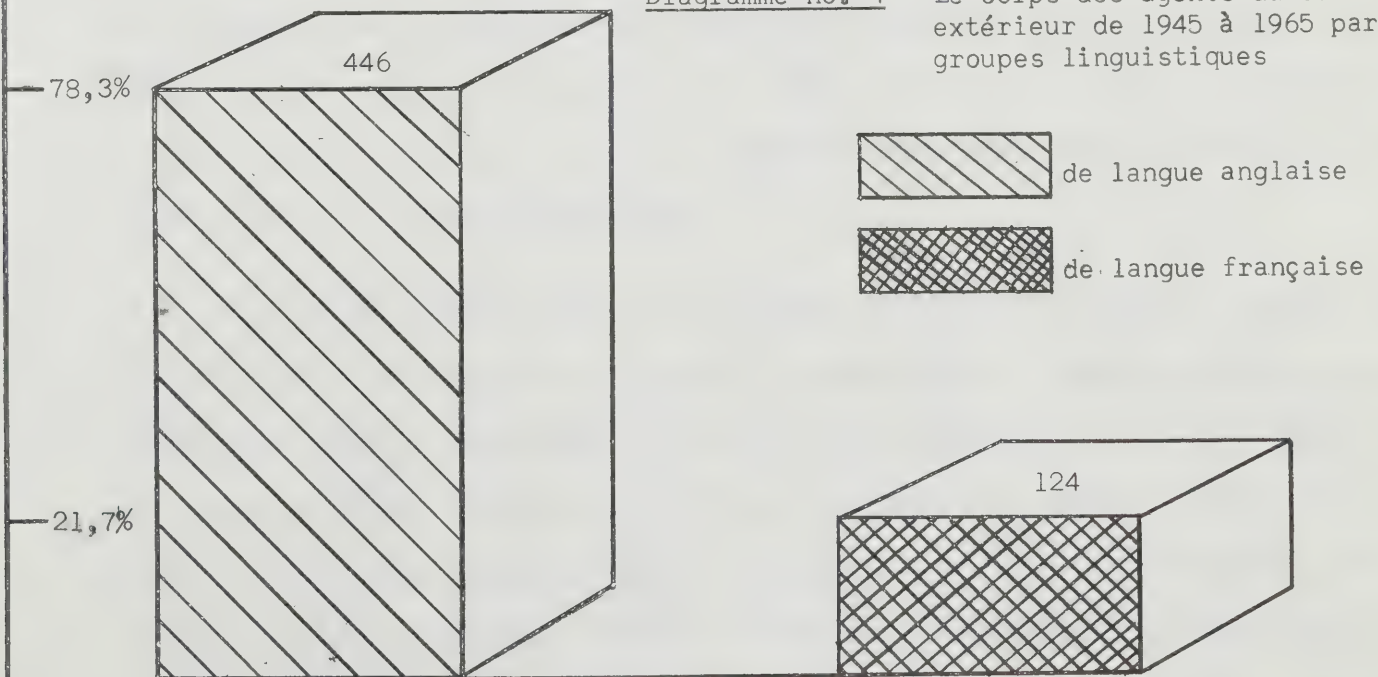


Diagramme no. 4 - Le corps des agents du service
extérieur de 1945 à 1965 par
groupes linguistiques



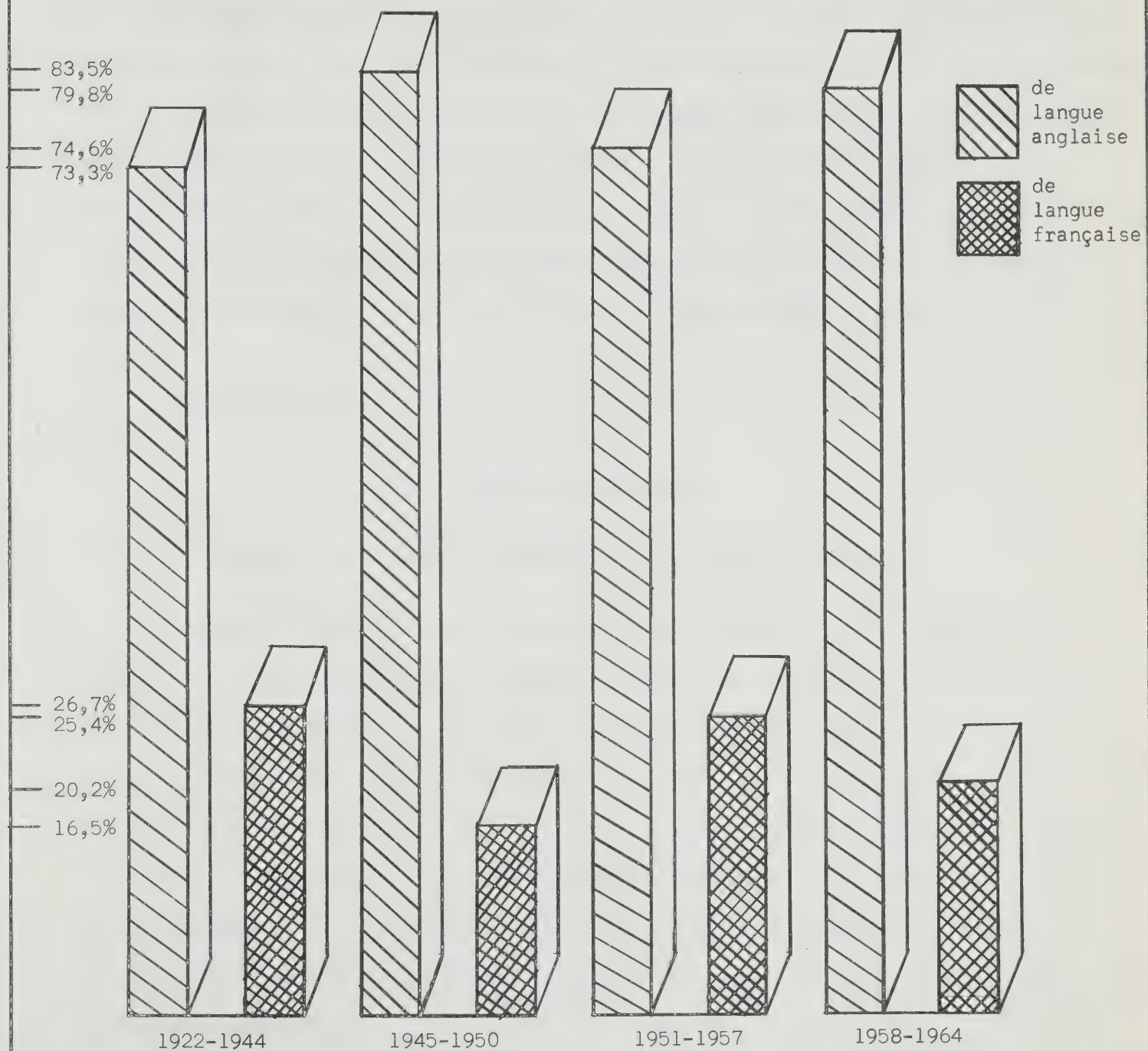
b) le recrutement selon les groupes linguistiques

De ces 570 agents, 446 soit 78,3% appartiennent au groupe anglophone, et 124, soit 21,7%, au groupe francophone (diagramme 4). C'est là une répartition moyenne qui, on l'aura remarqué, correspond de façon à peu près exacte à la répartition constatée dans les effectifs réels du Ministère en 1949 et en 1965. A l'instar de celle-ci toutefois, cette répartition n'est que la somme composite d'une évolution assez inégale dans le temps.

La répartition, par groupes linguistiques, des agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur, diffère en effet sensiblement selon les périodes de temps auxquelles on se réfère. Dans le groupe restreint des 71 agents de la période 1922-1944, 19 ou 26,7%, sont d'expression française et 52 ou 73,3%, de langue anglaise. Or la proportion des francophones, comme le révèle le diagramme no. 5, s'est effondrée au cours de la période la plus fructueuse du recrutement, celle de 1945-1950. Elle est remontée en revanche jusqu'à 25,4% en moyenne, soit son niveau initial, de 1951 à 1957, mais elle a glissé à nouveau à 20,2% de 1958 à 1964. Corollairement, la proportion des agents de langue anglaise de l'échantillon a fluctué en sens inverse, culminant à 83,5% en 1945-1950, avant de passer à 74,6% en 1951-1957 et à 79,8% en 1958-1964.

Des quatre périodes, ce sont évidemment les trois dernières qui sont de loin les plus importantes du point de vue de la représentation numérique des deux groupes linguistiques au Ministère. La preuve en est que les pourcentages respectifs des agents de langue française et de langue anglaise de la période 1922-1944 n'ont guère eu d'effet sur les chiffres de la répartition moyenne. Par ailleurs ces 3 périodes ont l'avantage, par rapport à la période 1922-1944, de refléter tout le recrutement effectué par le Ministère de 1945 à 1964. Elles permettent notamment de savoir qu'entre 1945 et 1965, le Ministère a recruté 499 agents du service ex-

Diagramme no. 5 (Recrutement) - Répartition par périodes des agents
selon les groupes linguistiques (en %)



térieur répartis comme on le sait entre 175, 161 et 163 pour les périodes 1945-1950, 1951-1957 et 1958-1964. Et de mettre en valeur que 394 de ces 499 agents, soit 78,96%, appartenaient au groupe de langue anglaise alors que 105, soit 21,04%, étaient d'expression française. Le diagramme no. 5 révèle d'ailleurs que le recrutement de ces 105 agents francophones a été effectué au rythme de 29 pour la période 1945-1950, 42 pour la période 1951-1957 et 34 pour la période 1958-1964. Ce que ni ce diagramme, ni ces chiffres ne révèlent toutefois, c'est comment ces 499 agents et les 71 autres de la période 1922-1944, soit les 570 agents qui font l'objet de notre étude, ont été recrutés. C'est aussi à quel niveau ces agents ont été recrutés et quelles étaient leurs caractéristiques socio-économiques et culturelles. Or c'est précisément à ces questions que nous allons tenter de répondre dans le reste de ce chapitre.

B) Vue détaillée

Modes de recrutement

Note: Renseignements complets sur 569 des 570 agents

Cherchons d'abord à savoir comment ont été recrutés les 570 agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965. Ces agents ont-ils été recrutés normalement par voie de concours comme le veut la politique officielle du Ministère? Et en a-t-il toujours été ainsi? Si non, de quelle autre manière ou selon quels autres modes, et dans quelles proportions, ces agents sont-ils entrés au Ministère. Nous allons chercher à répondre ici à toutes ces questions sur trois plans successifs qui sont: 1) la situation globale ou générale, 2) la situation évolutionnelle ou l'évolution tout court, et 3) la situation par groupes linguistiques.

1) la situation générale

Le diagramme no. 6 - les modes de recrutement - établit nettement la suprématie générale du concours direct, soit général, soit spécial, comme voie d'accès au corps des agents du service extérieur. En effet, 465 des 569 agents dont nous connaissons le mode de recrutement, soit 81,5%, sont entrés au Ministère par voie de concours entre 1922 et 1964 inclusivement. Les 103 autres agents, soit 18,5%, se partagent entre les trois modes secondaires de recrutement que sont le transfert, le reclassement et l'arrêté-en-conseil. Vingt-cinq (25) de ces 103 agents, soit au total 4,5%, doivent leur recrutement à des transferts à partir de classes hiérarchiquement équivalentes dans d'autres ministères ou agences fédérales; 29, ou 5,0%, sont entrés dans le corps des agents du service extérieur par le truchement d'une promotion à partir d'une classe inférieure d'employés au Ministère des Affaires Extérieures, ou d'un reclassement. Enfin, 49 agents sur 569, soit 8,6%, sont entrés au Ministère de l'extérieur de la fonction publique fédérale par ordre du Cabinet, ou arrêté-en-conseil.

Ce qui étonne d'abord, c'est la proportion aussi élevée (8,6%) des nominations par arrêté-en-conseil ou des nominations dites "politiques" (36). Ceci va en effet à l'encontre des principes mêmes du "career system". Par ailleurs, il faut remarquer que les deux autres modes de recrutement, le transfert et le reclassement, rendent compte ensemble d'un plus fort contingent d'admissions hors concours que celui des nominations par arrêtés-en-conseil, soit 9,54% contre 8,6%. Or ces deux modes de recrutement s'apparentent à un point tel au concours direct qu'on peut les considérer comme un véritable prolongement ou extension de celui-ci (37)

(36) Les nominations par arrêtés-en-conseil dont il s'agit ici, recouvrent seulement les nominations hors cadres ou les nominations politiques proprement dites.

(37) De fait, certains reclassements ou transferts prennent extérieurement la forme d'admissions par concours. De tels transferts ou reclassements seront considérés dans le cours de notre étude pour ce qu'ils sont véritablement, plutôt que pour ce qu'ils paraissent être.

Diagramme no. 6 - Répartition des agents par modes de recrutement (en %)

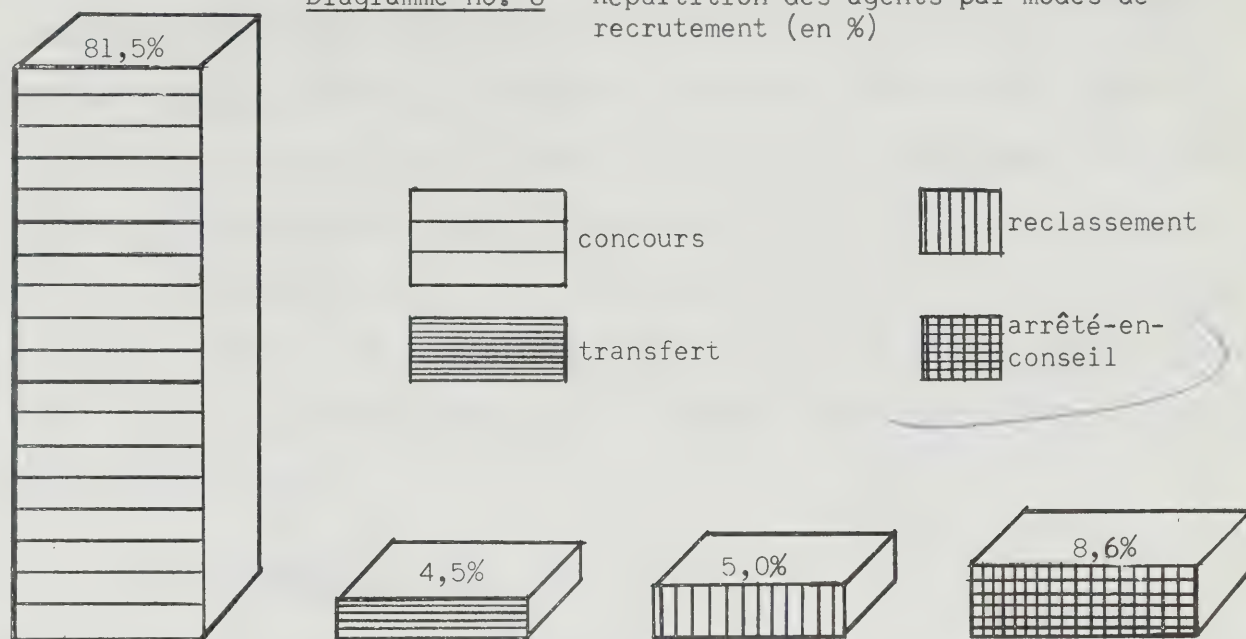
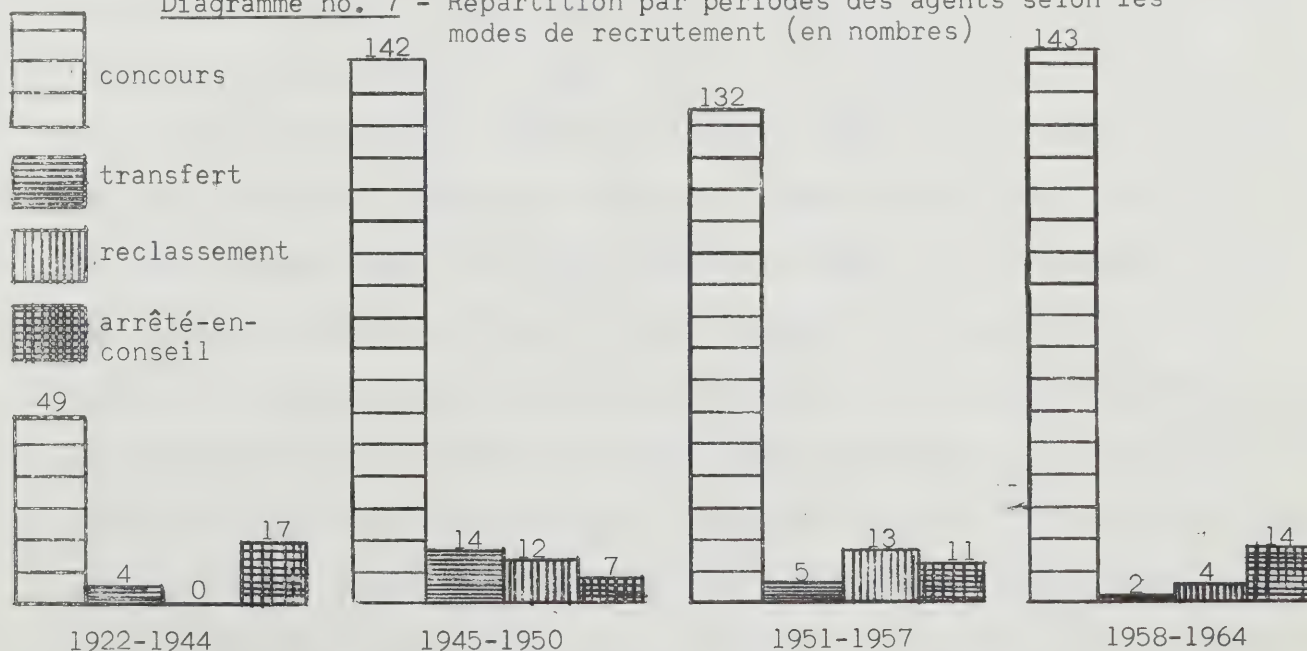


Diagramme no. 7 - Répartition par périodes des agents selon les modes de recrutement (en nombres)



L'un et l'autre concernent en effet des employés déjà à l'emploi du gouvernement fédéral, ce qui n'est pas le cas des nominations par arrêtés-en-conseil. L'un et l'autre sont soumis aux contrôles de la Commission du Service Civil, ce qui évidemment ne s'applique guère aux nominations politiques. On peut donc présumer que les individus recrutés par voie de transfert, ou par voie de reclassement, répondent aux critères minima exigés des agents recrutés par concours. Mais que le recrutement des agents ait été par voie de concours ou par voie de reclassement, ou encore par voie de transfert ou par arrêté-en-conseil, ce qui est certain c'est que la répartition globale de ces divers modes de recrutement recouvre une réalité qui, elle, a varié dans le temps.

2) l'évolution

En répartissant par périodes les 569 agents dont nous connaissons le mode de recrutement (diagramme no. 7), il apparaît clairement que chacun des 4 modes de recrutement a joui d'une popularité qui a varié dans le temps. Le concours direct, par exemple, a gagné incontestablement en importance depuis les débuts jusqu'à nos jours. Le reclassement, qui était inconnu avant 1945, a occupé une bonne deuxième place parmi les modes de recrutement jusqu'en 1958. Les transferts, pour leur part, ont joué un rôle qui a été loin d'être négligeable entre 1945 et 1950. Mais ce sont peut-être, en définitive, les arrêtés-en-conseil, qui ont constitué le mode de recrutement relativement le plus stable à travers les quatre périodes. Ce qui distingue en effet le plus le recrutement des agents du groupe d'avant 1945, c'est qu'il se partage à toutes fins pratiques entre les deux grands modes de recrutement (94%) que sont le concours direct et l'arrêté-en-conseil. La faiblesse relative du premier (70,0%) traduit assez bien à la fois le caractère intermittent du concours des Affaires Extérieures entre 1929 et 1939, et le nombre restreint de candidats reçus à ces concours lorsqu'ils furent tenus. En revanche, la faveur relativement im-

portante (24,2%) du recrutement par arrêtés-en-conseil reflète vraisemblablement le souci du Secrétaire général d'alors, le Dr. O.D. Skelton, de s'entourer de collaborateurs d'expérience ou d'agents déjà formés, notamment à partir de certaines universités canadiennes.

Les trois périodes d'après-guerre sont moins dissemblables entre elles, sous ce rapport, qu'elles ne le sont avec la période 1922-1944. Ce qui frappe chez elles, c'est sans aucun doute la prépondérance du concours direct. De fait, ce mode de recrutement est resté en moyenne au moins supérieur à 80%. De 81,2% qu'il était au cours de la période 1945-1950, le recrutement par voie de concours s'est en effet élevé successivement à 81,9% et 87,1% au cours des périodes 1951-1957 et 1958-1964. Ce signe est d'autant plus important qu'il est un indice du degré de rationalisation et d'ouverture (openess) atteint dans l'après-guerre par le Ministère des Affaires Extérieures en tant que bureaucratie. Car le concours direct, auquel peut se présenter tout candidat répondant à certains critères minima, assure en principe la démocratisation des cadres. D'autre part le concours direct, en sélectionnant les candidats essentiellement en fonction du critère de la compétence, assure l'efficacité ou du moins la compétence technique du corps des agents (38).

Il reste que les trois autres modes de recrutement ont eu des fortunes inégales depuis 1945. Le transfert et le reclassement, relativement faibles lorsqu'on les prend isolément, n'en sont pas moins importants par rapport au concours direct. A eux seuls, en effet, les transferts ont représenté plus de 12% des agents recrutés par voie de concours de 1945 à 1950. Les transferts et les reclassements réunis font, pour leur part, près du quart des 112 agents recrutés par voie de concours

(38) "Technical competence as the basis of recruitment is essential to the idea of a fully rationalized bureaucracy. Thus competitive examinations for recruitment and promotion are considered likely to produce the most technically qualified people", John Porter, The Vertical Mosaic, p. 419.

durant la même période, et près du cinquième de ceux de la période 1951-1957. En revanche, la proportion des agents recrutés par voie de transfert a nettement glissé au cours de l'après-guerre, d'abord de 8% (1945-1950) à 3,1% (1951-1957), puis à 1,2% au cours de la période 1958-1964, tandis que les reclassements, eux, ont dû attendre la période 1958-1964 avant de s'effondrer. Les arrêtés-en-conseil, pour leur part, n'ont eu de cesse d'augmenter tout au long de l'après-guerre. Leur nombre est passé de 7, au cours de la période 1945-1950, à 11, puis à 14 au cours des périodes 1951-1957 et 1958-1964 respectivement. Et leur proportion, par rapport aux nombres, s'est élevée parallèlement de 4% (1945-1950) à 6,8% (1951-1957), puis à 8,6% (1958-1964). L'importance croissante de ce dernier mode de recrutement n'est sans doute pas sans relation avec la cascade des nouveaux postes ouverts par le Canada à l'étranger durant l'après-guerre. Elle tient aussi, croyons-nous, en partie, au souci d'assurer une certaine représentation aux deux principaux groupes linguistiques du pays parmi les agents du Ministère.

3) la situation par groupes linguistiques

Nous connaissons le mode de recrutement de 445 des 446 agents de langue anglaise et des 124 agents de langue française qui ont constitué le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965.

Des 445 agents de langue anglaise, 367 ont été recrutés par voie de concours, 22 par voie de transfert, 22 par reclassement et 34 par arrêté-en-conseil. Des 124 agents de langue française, 99 l'ont été par concours, 3 par transfert, 7 par reclassement et 15 par arrêté-en-conseil. C'est là une répartition des agents par modes de recrutement qui, lorsque traduite en pourcentages, n'est pas sans intérêt (tableau no. 4).

Tableau 4 - Répartition globale des agents selon la langue par modes de recrutement (en %)

Modes de recrutement	Agents de langue anglaise (445)	Agents de langue française (124)
Le concours direct	82,2%	79,9%
Le transfert	4,9%	2,4%
Le reclassement	5,1%	5,7%
L'arrêté-en-conseil	7,8%	12,0%
Total	100,0%	100,0%

Le tableau ci-dessus révèle que les proportions des agents recrutés par voie de concours et par voie de reclassement, sont sensiblement les mêmes chez les deux groupes linguistiques. Grosso modo, peut-on dire, 80% des agents tant de langue française que de langue anglaise, ont été recrutés par voie de concours et 5% environ par voie de reclassement. D'autre part, il y a proportionnellement deux fois plus d'agents de langue anglaise que d'agents de langue française recrutés par transferts, mais plus d'agents de langue française que de langue anglaise recrutés par arrêtés-en-conseil. Or on s'explique facilement le rapport du simple au double sur le plan des transferts, à partir de la faiblesse numérique canadienne-française dans la plupart des autres ministères fédéraux. Il est moins facile cependant de rendre compte de l'avantage très net des agents francophones sur les agents anglophones dans les nominations par arrêtés-en-conseil. Que 12% de tous les agents de langue française qui ont fait partie des cadres entre 1945 et 1965 aient été des "nominations politiques", voilà qui n'est certes pas banal. Mais plus étonnant encore est le fait - ou la coïncidence - que de tous les agents recrutés par arrêtés-en-conseil, 15 sur 49, soit 30%, ce qui est

à quelques dixièmes près la part des francophones dans la population canadienne, ont été des agents de langue française. Des modes de recrutement, l'arrêté-en-conseil serait-il donc le seul à l'intérieur duquel on ait cherché à refléter la composition de la population canadienne par groupes linguistiques? Ou se pourrait-il que le Ministère des Affaires Extérieures, et plus particulièrement le Ministre des Affaires Extérieures, ou le Premier Ministre, du moins jusqu'au moment où celui-ci confia en 1946 à un membre de son Cabinet la responsabilité première des Affaires Extérieures, aient eu recours à ces nominations par arrêtés-en-conseil pour compenser le manque-à-recruter d'agents de langue française par voie de concours? Mais avant de répondre à ces interrogations, voyons comment les modes de recrutement ont évolué dans le temps par groupes linguistiques.

Tableau 5 - L'importance des modes de recrutement par groupes linguistiques (en %)

des périodes	Agents de langue anglaise					Agents de langue française				
	concours direct	trans- fert	reclas- sement	A/C	total	concours direct	trans- fert	reclas- sement	A/C	total
1922-1944	66,7%	5,9%	-	27,4%	100%	78,9%	5,3%	-	15,8%	100%
1945-1950	83,6%	8,2%	6,1%	2,1%	100%	69,0%	7,0%	10,3%	13,7%	100%
1951-1957	81,5%	4,2%	7,6%	6,7%	100%	83,3%	-	9,5%	7,2%	100%
1958-1964	88,4%	1,6%	3,1%	6,9%	100%	85,3%	-	-	14,7%	100%

Ce qui frappe de prime abord dans le tableau ci-dessus, ce sont d'une part certaines dissemblances entre les deux groupes linguistiques, et d'autre part un contraste, à l'intérieur du groupe de langue anglaise, entre la période 1922-1944 et les périodes subséquentes.

On s'étonne d'abord de constater que le recrutement par concours direct ait été relativement plus important chez les agents de langue française que chez ceux de langue anglaise pour la période 1922-1944. En effet, des 49 agents ainsi recrutés entre 1922 et 1944, pas moins de 15 étaient de langue française. En revanche, il n'est pas moins intéressant de relever que jamais autant qu'au cours de cette période, le recrutement par arrêté-en-conseil n'a été aussi relativement fréquent (27,4%) chez les agents de langue anglaise. Des 17 nominations par arrêtés-en-conseil, en effet, nous en relevons 14 chez les agents anglophones. Ces deux constatations sont d'autant plus intéressantes qu'elles s'écartent de la moyenne ou de la norme d'après-guerre, qui se traduit, chez le groupe des agents anglophones, par une ascendance marquée du concours direct et de ses appendices, le transfert et le recrutement, aux dépens de l'arrêté-en-conseil, et dans le groupe des agents francophones, par une ascendance du concours direct, parallèle à la disparition progressive du transfert et du reclassement, mais jointe dans leur cas à la stabilité relative de l'arrêté-en-conseil.

On reconnaîtra que la proportion des nominations par arrêtés-en-conseil est en effet plus stable dans le groupe des agents de langue française que dans celui de langue anglaise. On peut toutefois se demander si cette stabilité n'est pas plus apparente que réelle. On peut aussi se poser la question de savoir s'il n'existe pas une certaine relation entre les deux modes de recrutement que sont le concours direct et l'arrêté-en-conseil.

Tableau 6 - Les fluctuations parallèles des deux modes majeurs de recrutement, par groupes linguistiques

LES PERIODES	Le concours direct			Les arrêtés-en-conseil		
	Agents franco-phones	Agents anglo-phones	Total	Agents franco-phones	Agents anglo-phones	Total
Avant 1945	31%	69%	100%	18%	82%	100%
1945-1950	15,1% -*	84,9% +	100%	57% +	43% -	100%
1951-1957	26,5% +	73,5% -	100%	27% -	73% +	100%
1958-1964	19,5% -	80,5% +	100%	35% +	65% -	100%
* le signe - indique une baisse de la proportion le signe + indique une hausse de la proportion						

Si nous partons en effet de la situation particulièrement évidente de la période 1922-1944, au cours de laquelle, ou bien la faiblesse du recrutement par voie de concours chez les anglophones a été corrigée par l'importance du recrutement par arrêtés-en-conseil, ou bien l'utilité et la facilité relative du recrutement par arrêtés-en-conseil a été atténuée par un certain ralentissement du recrutement par concours, nous observons que chaque fois qu'il y a eu fluctuation des résultats du concours, cette fluctuation s'est traduite en sens inverse dans le recrutement par arrêtés-en-conseil, et réciproquement. Ainsi lorsque le recrutement d'agents anglophones durant la période 1945-1950 a été particulièrement plantureux, le recrutement d'agents anglophones par arrêtés-en-conseil est tombé brutalement à la proportion de 43%. Et lorsque de 1951 à 1957 la proportion du recrutement anglophone au concours est tombé de 84,9% à 73,5%, la proportion des agents anglophones nommés par arrêtés-en-conseil est passée de 43% à 73%. Parallèlement, les hauts

et les bas du recrutement francophone par voie de concours se sont toujours fidèlement traduits par des fluctuations inverses, quoique non directement proportionnelles, comme pour les anglophones, dans les nominations faites par arrêtés-en-conseil. Ce qui en tout cas ne fait aucun doute, c'est que la proportion des nominations par arrêtés-en-conseil chez les agents de langue française a été, selon les périodes, ou bien très proche (27% entre 1951-1957), ou bien largement supérieure (57% entre 1945-1950 et 35% entre 1958 et 1964) à ce qu'était alors la proportion des francophones parmi la population canadienne.

Résumé

Des considérations ci-devant, nous tirons les conclusions ou les hypothèses principales suivantes:

- 1- il y a eu pour les agents de notre échantillon deux modes de recrutement particulièrement importants, le concours direct et l'arrêté-en-conseil;
- 2- le concours direct, qui a toujours été le mode majoritaire de recrutement, a acquis une prépondérance croissante au fur et à mesure qu'on s'est rapproché de la période actuelle;
- 3- le concours direct est le mode qui a influé de la manière la plus significative sur la répartition proportionnelle des agents des deux groupes linguistiques, et par voie de conséquence sur la sousreprésentation numérique générale des agents francophones;
- 4- il existe une relation entre le concours direct et l'arrêté-en-conseil, qui se traduit par des fluctuations en sens inverse dans le recrutement proportionnel des agents par groupes linguistiques;
- 5- le recrutement par transfert et par reclassement paraît, sur le plan numérique, avoir plus d'importance pour le groupe des agents de langue anglaise que pour celui de langue française.

Niveaux de recrutement
(grade ou échelon à l'entrée)

Note: Renseignements complets sur 569 des 570 agents

La deuxième question que nous nous poserons en matière de recrutement est de savoir à quels niveaux ont été recrutés les agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur entre 1945 et 1965. Nous présumerons au départ qu'il existe une relation directe entre le mode de recrutement et le niveau de recrutement des agents, et nous tenterons de vérifier quelle a été cette relation dans les faits. Nous nous demanderons par la suite si cette relation a été stable dans le temps, et si elle s'est appliquée également aux agents des deux principaux groupes linguistiques, celui de langue anglaise et celui de langue française.

On se rappellera que nous avons proposé de distinguer entre trois principaux paliers ou niveaux de recrutement, à savoir le niveau inférieur, le niveau intermédiaire et le niveau supérieur. On se souviendra aussi que nous avons établi les équivalences suivantes entre ces paliers et les grades ou échelons à l'entrée:

<u>Les niveaux</u>	<u>Les grades ou échelons</u>
Inférieur	Agent des classes 1, 2 et 3 ou ex-Troisième et Deuxième secrétaire
Intermédiaire	Agent des classes 4 et 5 ou ex-Premier Secrétaire et Conseiller
Supérieur	Agent des classes 6 et plus, ou ex-Chef de Mission et Assistant spécial du Secrétaire général.

1) la situation générale

Des 569 agents dont nous connaissons le niveau au moment du recrutement, 468 ou 82,1% ont été recrutés au niveau inférieur, 36 ou 6,3% au niveau intermédiaire et 65 ou 11,4% au niveau supérieur. Comme le révèle le diagramme no. 8, les 468 agents

Diagramme no. 8 - Répartition des agents par niveaux de recrutement et par grades à l'entrée (en nombres)

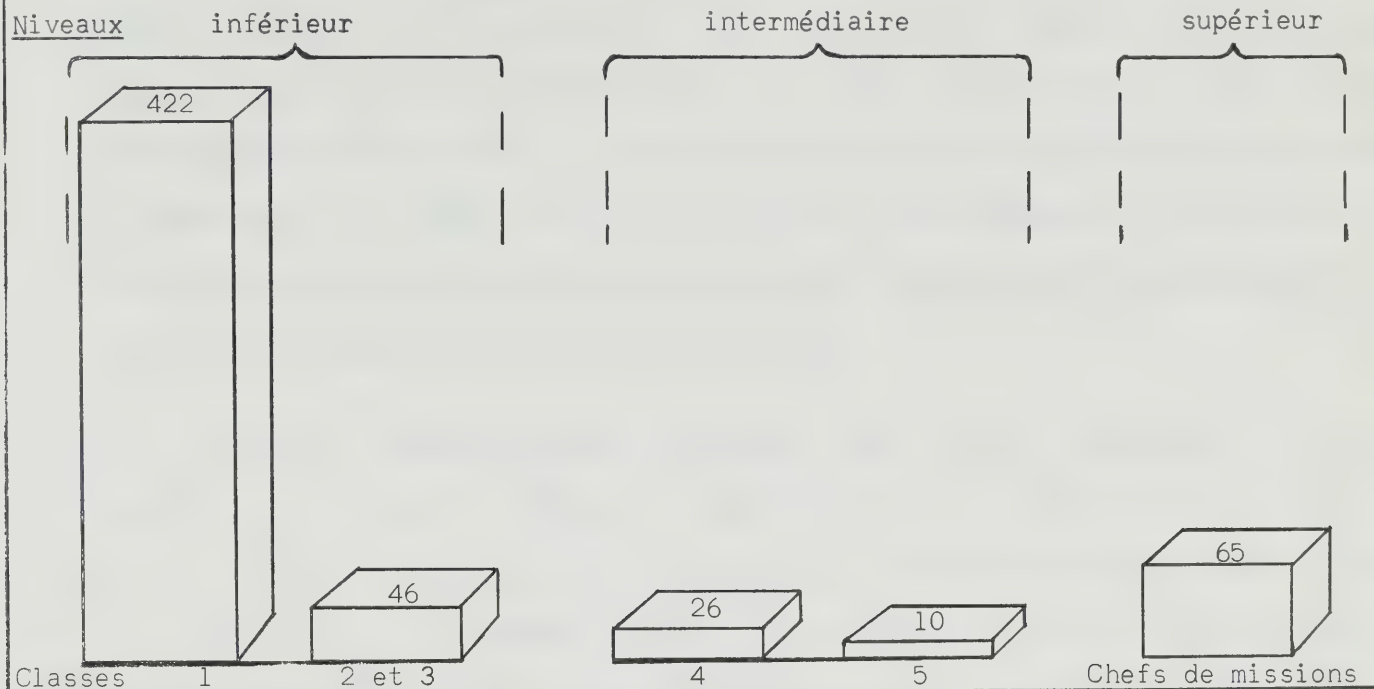
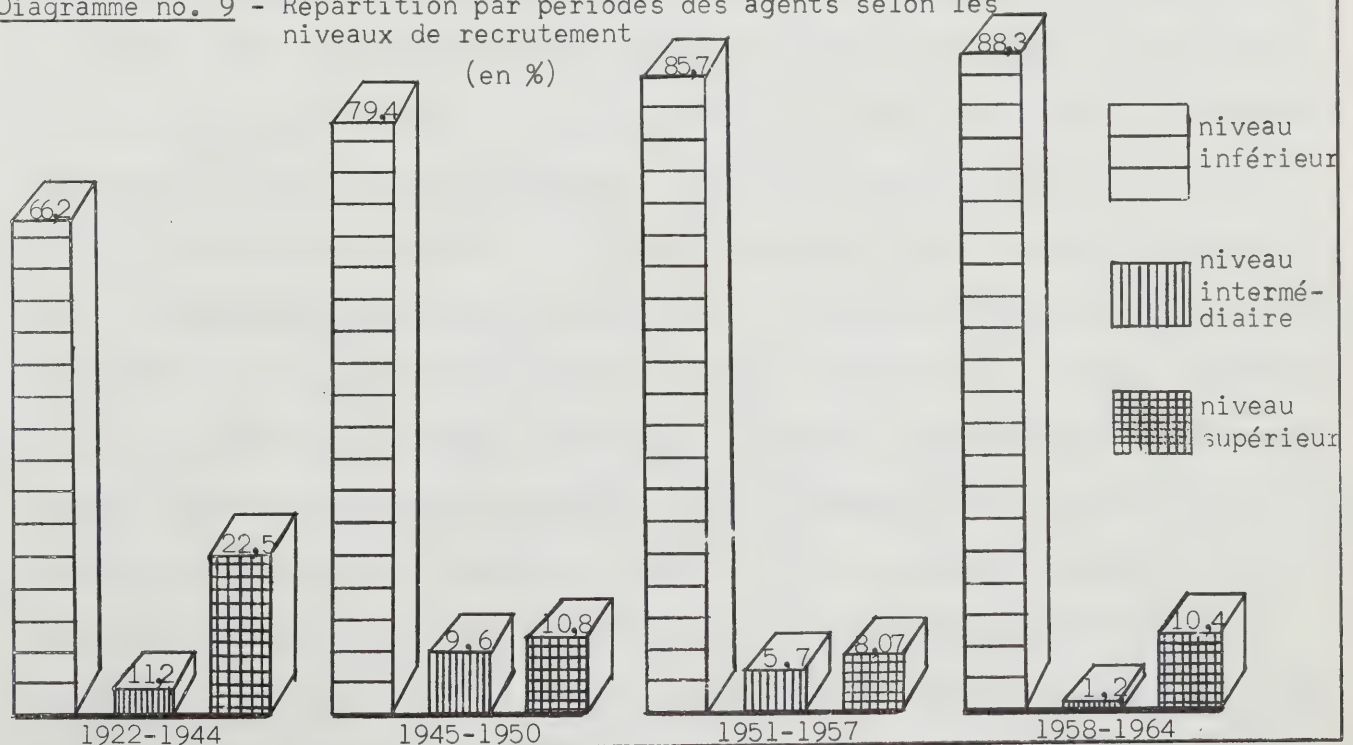


Diagramme no. 9 - Répartition par périodes des agents selon les niveaux de recrutement (en %)



du niveau inférieur se répartissent en deux groupes, ceux qui à l'entrée avaient le grade d'agent de classe 1 ou de Troisième Secrétaire, au nombre de 422, soit 73,9%, et ceux qui étaient coiffés du grade d'agent des classes 2 ou 3, ou de Deuxième Secrétaire, au nombre de 46, soit 7,9% du total. Ceux du niveau intermédiaire se divisent, pour leur part, entre les agents de la classe 4 ou de Premier Secrétaire, au nombre de 26 ou 4,5%, et les agents de la classe 5 ou de Conseiller, au nombre de 10 ou 1,7%. Enfin, les 65 autres agents forment sur le diagramme un bloc d'agents de niveau supérieur, qui représente 11,4% des 569 agents desquels nous savons à quels niveaux ils furent recrutés.

On songe d'emblée à mettre en rapport, comme le veut l'hypothèse, le niveau inférieur ou les grades inférieurs de recrutement avec le concours direct d'une part, et le niveau supérieur de recrutement avec l'arrêté-en-conseil d'autre part. En ce qui a trait à la première relation, il est manifeste que le nombre d'agents recrutés par voie de concours (466) ne correspond pas, et de fait est largement supérieur, au nombre d'agents recrutés au niveau de la classe 1 ou de troisième Secrétaire (422). Il n'est pas moins évident, d'autre part, que le nombre d'agents recrutés par voie de concours ne correspond pas non plus, et de fait est légèrement inférieur, au nombre de tous les agents recrutés au niveau inférieur, soit 468. N'est-ce pas dire pour autant, à la fois que les agents recrutés par concours ne sont pas nécessairement entrés au Ministère à un niveau inférieur, et qu'inversement, le concours n'est pas l'unique moyen de recruter des agents aux grades inférieurs. En ce qui a trait à la deuxième relation, il apparaît clairement que le nombre des agents recrutés par arrêtés-en-conseil, soit 49, demeure très en deçà du nombre des agents recrutés au niveau supérieur, soit 65. Ce qui revient à suggérer que tous les agents recrutés par arrêté-en-conseil ne sont pas nécessairement entrés au Ministère à un niveau supérieur et que, inversement, l'arrêté-en-conseil n'est pas l'unique moyen de recruter des agents aux grades supérieurs. Il résulte de ces

constatations qu'on peut s'attendre à ce que les deux autres modes de recrutement, le transfert et le reclassement, aient joué à plus d'un niveau de recrutement, et peut-être même à tous les niveaux. Mais voyons ce qu'apportent les faits.

Des 466 agents recrutés par voie de concours, 440 sont entrés au Ministère à un niveau inférieur, 20 au niveau intermédiaire et 6 au niveau supérieur. Mais des 468 agents recrutés au niveau inférieur, 441 sont entrés par voie de concours, 411 au grade le plus bas, soit celui de la classe 1 ou de son équivalent, et 30 aux grades des classes 2 et 3 ou à leur équivalent. 23 autres sont entrés par reclassement, 11 au grade 1 et 12 aux grades 2 et 3, 3 sont entrés par transfert aux grades 2 et 3, et enfin 1 est entré par arrêté-en-conseil au grade de Deuxième Secrétaire.

Parmi les 36 agents recrutés au niveau intermédiaire, 20 l'ont été par concours, 8 par transfert, 4 par reclassement, et 4 par arrêté-en-conseil. Enfin, des 65 agents recrutés au niveau supérieur, 44 l'ont été par arrêté-en-conseil, 14 par transfert, 5 par concours et 2 par reclassement.

Il faut tout de suite noter que les quatre modes de recrutement ont joué à tous les niveaux de recrutement. Mais on peut dire, cependant, que tandis que le concours et le reclassement s'identifient au niveau inférieur de recrutement, ce qui paraît conforme à la politique officielle de recrutement du Ministère, et qui a été confirmée d'ailleurs récemment à deux reprises, une fois en 1955, l'autre fois en 1958 (39), le transfert et l'arrêté-en-conseil correspondent davantage au niveau intermédiaire et au niveau supérieur de recrutement. Mais en a-t-il toujours été ainsi?

(39) "For some years, the Department has been recruiting FSO at the most junior level. This policy has been largely satisfactory and will continue to be the basis for departmental recruitment". Department of External Affairs, Circular Notes, No. 25/55 et No. 31/58.

2) l'évolution

Comme l'indique le diagramme no. 9, le recrutement des agents aux différents niveaux (inférieur, intermédiaire et supérieur) a connu des variations dans le temps. On note d'une part que le recrutement au niveau inférieur a pris une part croissante du recrutement des générations successives d'agents. Alors qu'avant 1945 la proportion des agents recrutés au niveau inférieur était de 66,2%, ce pourcentage a atteint 79,4% au cours de la période 1945-1950, 85,7% au cours de la période 1951-1957, et 88,3% au cours de la période 1958-1964. Cette tendance, on s'en doute, n'est pas sans rapport avec la montée parallèle du concours en tant que premier mode de recrutement des agents. Mais qui plus est, cette augmentation a joué dans le même sens à l'avantage du grade le plus bas, celui de la classe 1. Ainsi parmi les agents recrutés avant 1945, 59,1% des agents de niveau inférieur étaient des agents de classe 1 ou des Troisième Secrétaires. Or au cours des périodes 1945-1950, 1951-1957 et 1958-1964, ce pourcentage est passé successivement à 64,8%, 79,5% et 86,5%. Il s'ensuit que le recrutement des agents des classes 2 et 3, qui avait atteint le nombre de 28, soit 16,1% des 175 agents de la période 1945-1950, a glissé parallèlement à 10 ou 6,2%, et à 3 ou 1,8% respectivement, au cours des périodes 1951-1957 et 1958-1964.

L'affermissement du recrutement des agents au niveau le plus bas, a entraîné de même une baisse dans le recrutement au niveau intermédiaire. Ce recrutement, en effet, qui était relativement important avant 1945, est passé de 11,2% pour les agents recrutés entre 1922 et 1944, à 9,6% de 1945 à 1950, puis à 5,7% de 1951 à 1957 et à 1,2% de 1958 à 1964 (diagramme no. 9). Cette baisse est d'autant plus significative que ce niveau, qui couvre les grades 4 et 5, est celui des spécialistes ou des experts "recrutés hors des cadres" du Ministère, et qui permettent à celui-ci "de tirer parti d'une expérience et d'un point de vue qui élargissent ses

horizons et qui peuvent corriger ce qu'il pourrait y avoir d'étroit dans une équipe dont les membres tendent à avoir la même formation, les mêmes intérêts professionnels et aussi les mêmes préoccupations"(40). Mais il n'en reste pas moins qu'à cause de l'expansion rapide du Ministère après la guerre, "plusieurs secrétaires (agents) ont été recrutés au niveau moyen et supérieur par des examens spéciaux" (41) de 1946 à 1948, et qu'en 1955, "in view of its needs", le Ministère offrit "a few positions at higher than FSO-1 rank to persons with the special qualifications required" (42).

En ce qui a trait au recrutement au niveau supérieur, il importe de noter, d'une part l'importance particulière qu'il a tenu dans le groupe de 1922 à 1944, à savoir 22,5%, soit 16 des 71 agents, et d'autre part, la proportion relativement stable et loin d'être négligeable qu'il a maintenue parmi les agents recrutés au cours des périodes 1945-1950, 1951-1957 et 1958-1964. Par rapport aux modes de recrutement, toutefois, il convient de relever que 7 seulement des 19 agents recrutés au niveau supérieur entre 1945 et 1950 l'ont été par arrêlés-en-conseil, tandis que 11 l'ont été sur 13 au cours de la période 1951-1957, et 14 sur 17 au cours de la période 1958-1964. Il nous reste à voir quels ont été les niveaux de recrutement des agents par groupes linguistiques et comment ces niveaux ont pu évoluer dans le temps.

3) la situation par groupes linguistiques

Comme pour les modes de recrutement, nous connaissons le niveau auquel ont été recrutés 445 agents de langue anglaise et les 124 agents de langue française de notre groupe de 570 agents.

(40) Marcel Cadieux, "Le Ministère des Affaires Extérieures" page 102.

(41) Marcel Cadieux, op. cit.

(42) Department of External Affairs, Circular Note 25/55.

Des 468 agents recrutés à un niveau inférieur, 367 sont de langue anglaise et 101 de langue française. Des 36 agents recrutés à un niveau intermédiaire, 30 sont de langue anglaise et 6 de langue française. Enfin, des 65 agents recrutés à un niveau supérieur, 48 sont de langue anglaise et 17 de langue française. On note déjà la plus grande faveur, toutes proportions gardées, du recrutement des agents de langue française au niveau supérieur et de celui des agents de langue anglaise aux niveaux moyen et inférieur.

Tableau 7 - Répartition globale des niveaux de recrutement par groupes linguistiques (en %)

Les niveaux de recrutement	Agents de langue anglaise (445)	Agents de langue française (124)
Niveau inférieur	82,3%	81,4%
Niveau moyen	6,7%	4,8%
Niveau supérieur	11,0%	13,8%
Total	100,0%	100,0%

Le tableau ci-dessus révèle que la légère supériorité du recrutement des agents de langue anglaise au niveau inférieur et au niveau moyen, trouve sa contrepartie dans la plus forte proportion du recrutement au niveau supérieur chez les agents de langue française. Ceci n'étonne guère lorsqu'on se rappelle la répartition globale des modes de recrutement par groupes linguistiques (tableau 4). D'ailleurs en rapprochant les tableaux 4 et 7, on saisit sans peine que le recrutement au niveau supérieur se fait davantage par arrêtés-en-conseil (nominations politiques) chez les agents de langue française, et presque autant par transferts que par arrêtés-en-conseil chez les agents de langue anglaise. Cette différence de comportement des groupes linguistiques pourra naturellement avoir des conséquences im-

portantes. Elle gagne toutefois à être examinée d'abord sur le plan évolutif.

Tableau 8 - L'importance des niveaux de recrutement par groupes linguistiques (en %)

Les périodes	Agents de langue anglaise				Agents de langue française			
	Niveau inférieur	Niveau moyen	Niveau supérieur	Total	Niveau inférieur	Niveau moyen	Niveau supérieur	Total
1922-1944	63.4%	11.6%	25.0%	100%	77.7%	10.5%	16.8%	100%
1945-1950	80.8%	10.2%	9.0%	100%	82.1%	4.0%	13.9%	100%
1951-1957	85.6%	6.0%	8.4%	100%	88.0%	4.8%	7.2%	100%
1958-1964	89.1%	1.5%	9.4%	100%	85.2%	-	14.8%	100%

Le tableau ci-dessus révèle plusieurs tendances dans les niveaux auxquels ont été recrutés les agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965. Il y a d'une part la tendance du recrutement, commune aux deux groupes linguistiques, à s'effectuer de plus en plus au niveau inférieur, sauf chez les agents de langue française entre 1958 et 1964, et de moins en moins de façon générale au niveau moyen. Il y a d'autre part, pour les deux groupes également, la tendance à l'irrégularité du recrutement au niveau supérieur à travers les générations successives d'agents. Chez les agents de langue anglaise, on note en effet un fléchissement marqué du recrutement au niveau supérieur à partir du contingent de 1945 à 1950, puis une stabilisation autour de 9% environ. Du côté des agents de langue française, on observe un glissement de ce niveau de

recrutement entre 1945 et 1950, puis un fléchissement entre 1951-1957, suivi d'une remontée au niveau du groupe d'avant-guerre, entre 1958 et 1964. Voyons toutefois comment ces tendances peuvent se concilier avec celles observées au tableau 5 pour les modes de recrutement par groupes linguistiques.

On remarque à première vue, en comparant les tableaux 5 et 8, que le recrutement par concours direct chez les agents de langue anglaise a dû être effectué en partie au niveau moyen et/ou au niveau supérieur parmi le groupe de 1922-1944. Et que les arrêtés-en-conseil ont, pour leur part, vraisemblablement porté aussi en partie, soit au niveau moyen, soit au niveau inférieur, deux niveaux où le caractère politique des nominations est par définition très faible. Chez le groupe des agents de langue française, et pour la même période, il appert que le concours direct a vraisemblablement été effectué surtout au niveau inférieur et que la plupart, sinon tous les arrêtés-en-conseil, ont dû se placer au niveau supérieur.

Ce qui frappe le plus, par contre, dans les groupes des périodes 1945-1950, 1951-1957 et 1958-1964, c'est d'une part l'identification presque parfaite qui existe, au cours de la dernière période, entre le concours direct et le recrutement à un niveau inférieur chez les agents des deux groupes linguistiques, et d'autre part, la coïncidence chez les agents de langue française, entre les pourcentages des arrêtés-en-conseil et le recrutement à un niveau supérieur au cours de la même période, celle de 1958-1964. Il est incontestable, par ailleurs, que la période 1945-1950 a été la plus féconde de l'après-guerre du point de vue du recrutement à un niveau autre que le niveau inférieur. En effet, du côté des agents de langue anglaise, le décalage entre les pourcentages du recrutement au niveau supérieur et du recrutement par arrêtés-en-conseil permet de penser que les reclassements et les transferts de cette période se sont effectués aux niveaux moyen et supérieur. Mais ce phénomène, en autant qu'il est fondé, peut-il signifier la même chose pour les agents reclassés ou transférés de langue anglaise, qui sont

au nombre de 21, et pour ceux de langue française, qui sont au nombre de 5? Nous en doutons fort. Ce qui par contre nous paraît plus significatif, c'est le fait que ce décalage se maintienne, bien qu'à un niveau beaucoup plus faible, au cours des périodes 1951-1957 et 1958-1964, dans le cas des agents de langue anglaise. Car ce phénomène tend à vouloir dire que le recrutement au niveau supérieur des agents de langue anglaise, parmi le groupe 1922-1944, s'est poursuivi sous la forme de reclassements ou de transferts au cours de l'après-guerre, notamment entre 1951 et 1957 et entre 1958 et 1964, alors qu'il n'a pas existé à toutes fins pratiques chez les agents de langue française.

Résumé

Des considérations ci-devant, nous tirons les conclusions ou les hypothèses principales suivantes:

- 1- tandis que le recrutement au niveau inférieur s'identifie davantage au concours direct et au reclassement, le recrutement au niveau intermédiaire et au niveau supérieur correspond surtout au transfert et à l'arrêté-en-conseil;
- 2- le recrutement au niveau inférieur a toujours été relativement prépondérant, mais il a pris dans l'après-guerre une part sans cesse croissante du recrutement total des agents;
- 3- toutes proportions gardées, le recrutement au niveau supérieur a été plus élevé chez les agents de langue française que chez ceux de langue anglaise, et ce recrutement a eu tendance à prendre plus l'allure de l'arrêté-en-conseil que du transfert ou du reclassement;
- 4- le recrutement au niveau supérieur chez les agents de langue anglaise, a pris grosso modo, autant la forme de transferts et de reclassements que celle d'arrê-
tés-en-conseil, et ce recrutement a été réalisé en grande partie durant la période formative du Ministère, à savoir entre 1922 et 1944 et entre 1945 et 1950.

Lieu de naissance

Note: Renseignements complets sur 556 des 570 agents

Le lieu de naissance des agents est l'une des premières données qui permettent de caractériser le corps des agents du service extérieur et d'éclairer un tant soit peu la politique de recrutement du Ministère des Affaires Extérieures. Le lieu de naissance, bien sûr, ne détermine pas forcément les autres caractéristiques des agents. Il peut fort bien être accidentel pour ainsi dire. Il peut ne pas entraîner un enracinement, ni déterminer l'éducation ou la formation des agents. Il n'en reste pas moins que le lieu de naissance est par définition au départ de tout, et que de ce fait, il mérite d'être connu avant les autres caractéristiques socio-économiques et culturelles des agents. Et comme le lieu de naissance constitue un indice certain de la provenance ou de l'origine géographique des agents, il permet en outre de prendre une première mesure de la représentativité régionale du corps des agents du service extérieur.

Nous savons que la Commission du Service Civil tient son concours annuel des Affaires Extérieures dans "divers centres universitaires au Canada et à certaines missions à l'étranger" (43), et qu'il en résulte "que toutes les parties du Canada sont représentées au Ministère" (44). Nous poserons toutefois ici comme hypothèse, que la composition du corps des agents du service extérieur entre 1945 et 1965, telle que la révèle l'étude des lieux de naissance, reflète de manière générale la répartition de la population du Canada par régions. Nous regrouperons, pour les fins de l'analyse, les lieux de naissance des agents en 8 catégories régionales: l'Ontario, le Québec, les Maritimes, les Prairies, la Colombie Britanni-

(43) Affaires Extérieures, vol. 6, no. 10, oct. 1954.

(44) "Le concours d'admission au service extérieur", Affaires Extérieures, juillet 1953, vol. 5, no. 7.

que pour ce qui est du Canada, et la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et les autres pays pour ce qui est de l'étranger. Nous ferons d'abord porter nos observations sur l'ensemble des agents qui ont constitué le corps du service extérieur de 1945 à 1965. Ce sera l'étude globale. Nous chercherons ensuite à mettre en valeur les variations qui ont pu se manifester, dans les lieux de naissance, à travers nos quatre groupes ou périodes de temps. Ce sera l'étude évolutionnelle. Et si notre hypothèse est confirmée, nous verrons jusqu'à quel point la représentativité régionale du corps des agents du service extérieur respecte la répartition, à l'intérieur de chacune des régions canadiennes, des deux principaux groupes linguistiques.

1) la situation générale

Des 556 agents dont nous connaissons le lieu de naissance, 177 soit 31,8% sont nés en Ontario, 143 soit 25,7% sont nés au Québec, 85 soit 14,9% dans les Prairies, 40 ou 7,2% dans les Maritimes, 37 ou 6,4% en Colombie Britannique, 36 ou 6,3% en Grande-Bretagne, 13 ou 2,2% aux Etats-Unis, et les 25 autres ou 4,3% dans d'autres pays étrangers. Ce qui frappe dans cette répartition, c'est d'abord le pourcentage relativement élevé, 13,0% environ, des agents nés à l'étranger. C'est ensuite, pour ceux des agents nés au Canada, le caractère généralement représentatif sur le plan régional du corps des agents du service extérieur. Grosso modo, peut-on dire, comme le révèle le tableau ci-dessous, seule l'Ontario est légèrement surreprésentée par rapport aux autres régions canadiennes. Cette surreprésentation, dans la mesure où elle existe, est d'ailleurs acquise au détriment surtout des Maritimes, des Prairies et de la Colombie Britannique.

Tableau 9 - Répartition des agents selon le lieu de naissance par rapport à la répartition en 1941, 1951 et 1961 de la population canadienne par régions

Les régions	Lieux de naissance de tous les agents (556)		Lieux de naissance des seuls agents nés au Canada (482)	Population canadienne par régions (en %)		
	Nombre	%	%	1941	1951	1961
Ontario	177	31,8%	36,7%	32,9%	32,8%	34,1%
Québec	143	25,7%	29,6%	28,9%	28,9%	28,8%
Maritimes	40	7,02%	8,3%	9,8%	11,5%	10,4%
Prairies	85	14,9%	17,6%	21,5%	18,1%	17,4%
Colombie Britannique	37	6,4%	7,6%	7,1%	8,3%	8,9%
Grande-Bretagne	36	6,4%	n.a.	-	-	-
Etats-Unis	13	2,3%	n.a.	-	-	-
Autres pays	25	4,4%	n.a.	-	-	-
Total	556	100,0%	100,0%			

Il n'en reste pas moins que, soit en considérant le lieu de naissance de tous les agents, soit en considérant le lieu de naissance des seuls agents nés au Canada, les nombres et les pourcentages du tableau ci-dessus indiquent que plus de la moitié de tout le groupe des agents sont nés dans les deux provinces centrales, celles de l'Ontario et du Québec. Mais en a-t-il toujours été ainsi pour les quatre contingents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur, ou pour les quatre

groupes particuliers, ceux de 1922-1944, de 1945-1950, de 1951-1957 et de 1958-1964?

2) l'évolution

Le diagramme #10 fait clairement ressortir la singularité de la période 1922-1944, du point de vue de la répartition des agents selon le lieu de naissance. Alors que pour les agents recrutés au cours des périodes 1945-1950, 1951-1957 et 1958-1964, les plus fortes proportions sont invariablement du côté des agents nés en Ontario et de ceux nés au Québec, dans cet ordre, le groupe de 1922-1944 renferme au contraire un nombre et un pourcentage légèrement supérieurs d'agents nés au Québec. Or si l'on se donnait la peine de distinguer dans ce groupe, entre d'une part les agents recrutés avant 1940, et d'autre part ceux recrutés entre 1940 et 1944, on pourrait noter un plus fort pourcentage (38,4%) d'agents nés en Ontario chez les premiers, et un plus fort pourcentage (32,5%) d'agents nés au Québec parmi les seconds. Ce qui donne à penser que le style anormal de recrutement d'avant 1940, anormal à la fois par la faiblesse relative du concours et par le niveau relativement élevé du recrutement, a favorisé les candidats-agents nés en Ontario. Et que, corollairement, la régularisation ou la normalisation du style de recrutement des agents à partir de 1937, mais surtout à partir de 1939, a joué surtout à l'avantage des candidats nés au Québec. Il est intéressant, d'autre part, de relever que c'est dans le groupe des agents 1922-1944 que figure au mieux (11,6%) le contingent des agents nés dans les Maritimes.

Les traits saillants des trois périodes subséquentes font nettement contraste avec ceux de la période 1922-1944. La première, celle de 1945-1950, établit le classement pour ainsi dire immuable d'après-guerre: 1) Ontario, 2) Québec et 3) les Prairies. La deuxième, celle de 1951 à 1957, enregistre le renforcement des Prairies, des Maritimes et surtout du Québec, au détriment avant tout de l'Ontario. La troisième, celle de 1958-1964, établit la montée spectaculaire de la Colombie Britannique aux dépens de l'Ontario, du Québec, et surtout des Maritimes. Ce que révèle aussi le

Diagramme no. 10 - Répartition par périodes des agents selon le lieu de naissance (en %)

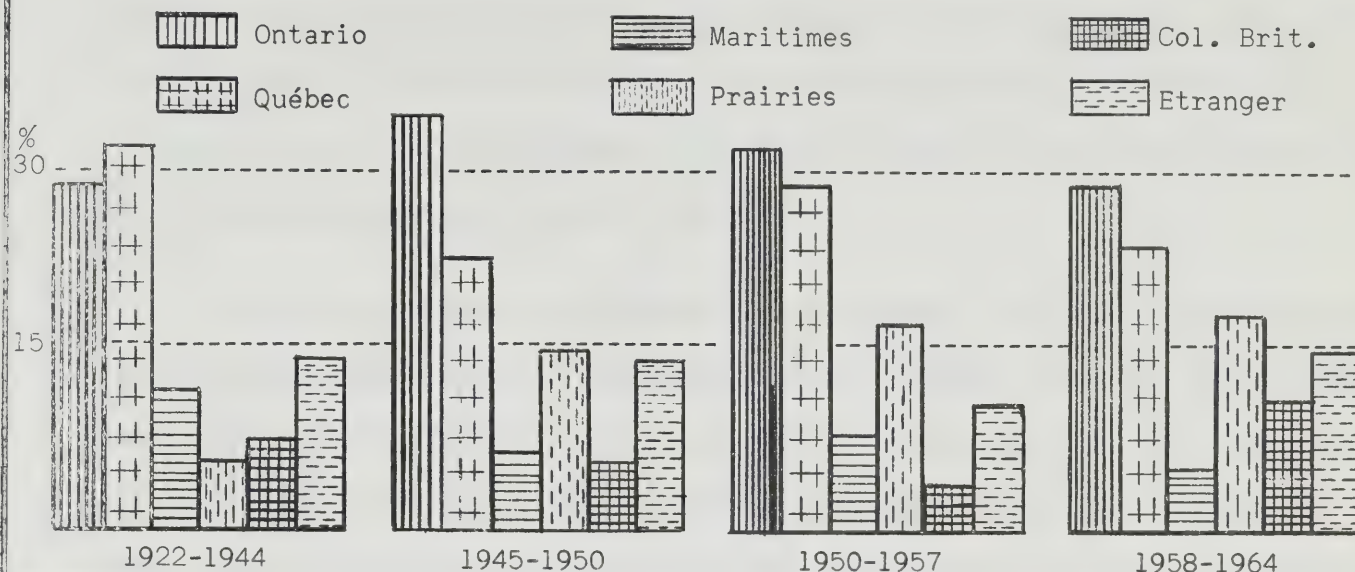


Diagramme no. 11 - Répartition par lieu de naissance des agents selon la langue (en %)

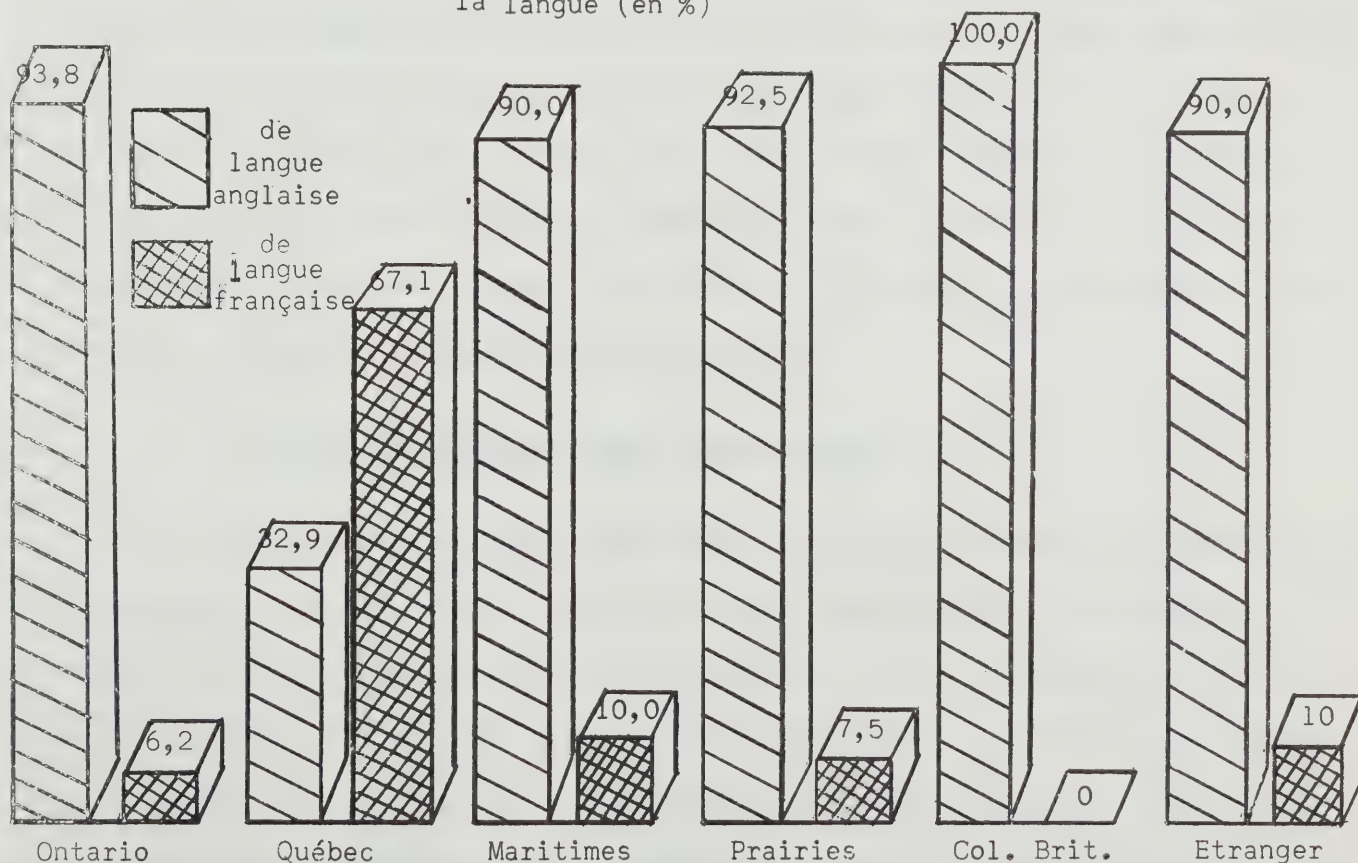


diagramme #10, c'est la stabilité relative du contingent des agents nés à l'étranger, qui a relativement à peine bougé par rapport à ce qu'il était dans le groupe de 1922-1944 (14,4%). Or il faut savoir que des agents recrutés avant 1940, aucun n'était né à l'étranger, et que c'est dans le groupe de ceux entrés au Ministère entre 1940 et 1944, et non celui de 1922-1940, que s'est trouvée la proportion la plus élevée (23,2%) de candidats-agents nés à l'étranger.

Ce que fait ressortir d'important ce diagramme, c'est donc incontestablement la diminution régulière de la représentation de l'Ontario parmi les agents recrutés depuis 1945. De 36,3% qu'elle était dans le contingent de 1945-1950, celle-ci a en effet glissé à 31,4% entre 1951 et 1957, puis à 28,8% entre 1958 et 1964. C'est aussi, par voie de conséquence, le caractère plus transnational ou pan-canadien du recrutement des agents dans l'après-guerre par rapport à ce qu'il a pu être avant 1945. Le diagramme #10 ne met pas moins en relief la plus grande stabilité relative du pourcentage des agents recrutés dans l'après-guerre, qui sont nés dans le Québec. Ce qui est acquis en tout cas, c'est de façon générale la représentativité du corps des agents du service extérieur. Mais à partir de là, cependant, il nous reste à déterminer comment l'incidence de la langue des agents qualifie, en quelque sorte, cette représentativité régionale.

3) la situation par groupes linguistiques

Des 556 agents dont nous connaissons le lieu de naissance, 124 sont de langue française et 432 sont de langue anglaise. Quatre-vingt-seize (96) des 124 agents de langue française, soit 77,5%, sont nés dans le Québec, 11 soit 8,8%, dans l'Ontario, 4 soit 3,2%, dans les Maritimes, 6 soit 4,8%, dans les Prairies et 7 soit 5,6%, à l'étranger. La Colombie Britannique est donc la seule région canadienne non représentée dans le groupe des agents de langue française. Des 432 agents de langue anglaise, 166 ou 38,4% ont comme lieu de naissance l'Ontario,

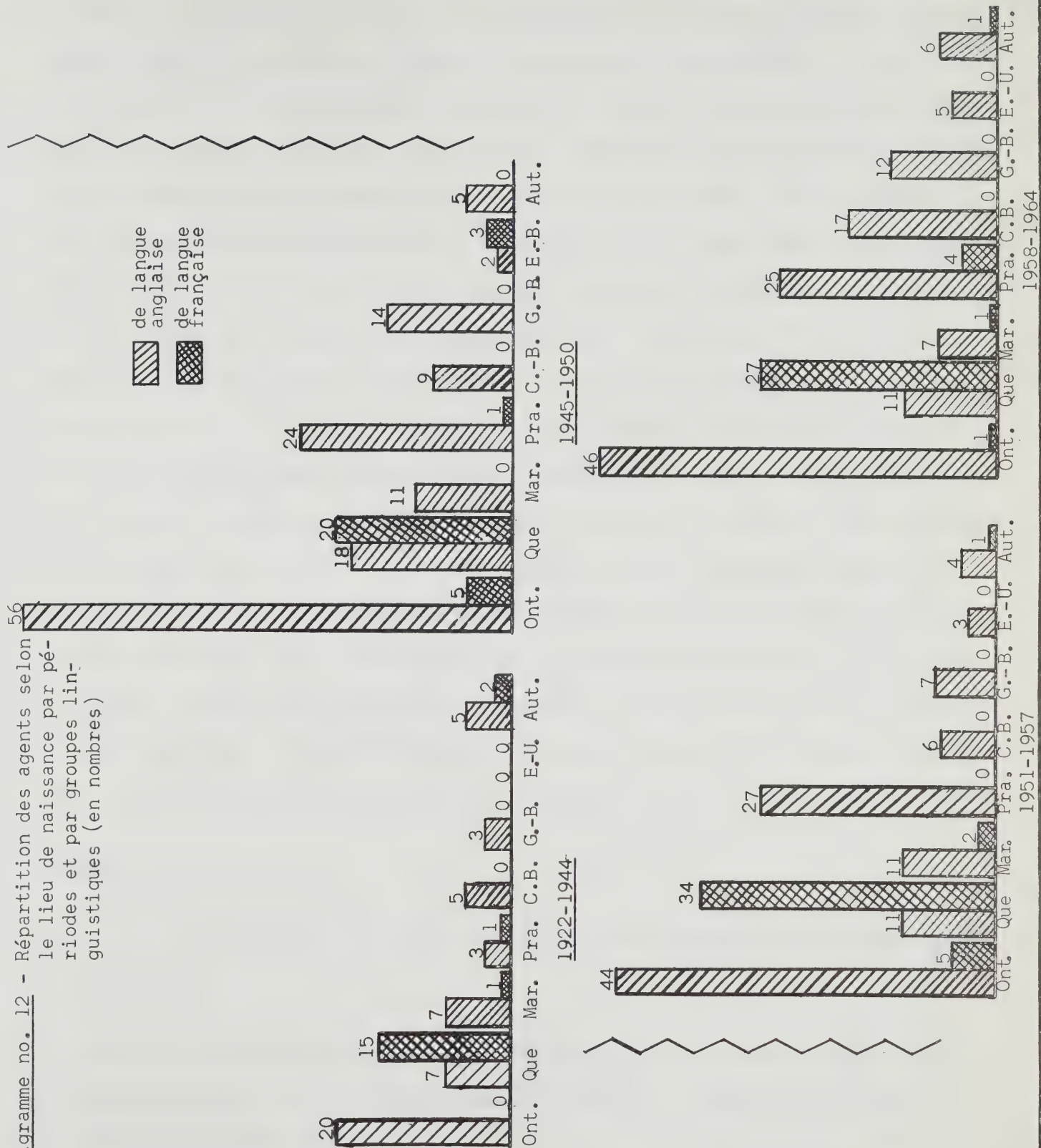
47 ou 10,8%, le Québec, 36 ou 8,3%, les Maritimes, 79 ou 17,5%, les Prairies, 37 ou 8,5%, la Colombie Britannique et 67 ou 15,5%, l'étranger.

Il est donc manifeste que la répartition des agents selon le lieu de naissance, diffère sensiblement lorsqu'on passe d'un groupe linguistique à l'autre. Chez les agents de langue française, la prédominance des agents nés au Québec, si attendue soit-elle, reste frappante. Mais que 22,5% des agents francophones soient nés en dehors du Québec n'est certes pas non plus indifférent. Chez les agents de langue anglaise, d'autre part, ce qui retient l'attention, c'est l'équilibre plus grand entre les régions, équilibre qui semble d'ailleurs conforme à la répartition de la population elle-même. On peut toutefois se demander si, par régions, les proportions d'agents de langue française et d'agents de langue anglaise reflètent plus ou moins fidèlement la répartition des parlants français et des parlants anglais à l'intérieur de ces régions.

Le diagramme #11 permet de distinguer, de prime abord, que des quatre régions du Canada où sont nés des agents des deux groupes linguistiques, trois affichent des proportions qui ne sont pas trop éloignées de la répartition chez elles des populations de langue française et de langue anglaise. Ce sont l'Ontario, les Maritimes et les Prairies. Les deux premières ont de fait un pourcentage d'agents de langue française qui correspond grosso modo aux pourcentages des parlants français de l'Ontario et des Maritimes respectivement. La troisième, toutefois, comporte une proportion d'agents de langue française (7,5%) qui dépasse largement les 4 ou 4,5% environ de parlants français, qui est celle des Prairies. En revanche, les proportions d'agents nés au Québec s'écartent de beaucoup de la répartition dans cette province des populations de langue française et de langue anglaise. En effet, pour une population de parlants anglais équivalente à environ 17-18% (17,6%

Diagramme no. 12 - Répartition des agents selon le lieu de naissance par périodes et par groupes linguistiques (en nombres)

de langue anglaise
de langue française



en 1961) de la population totale de cette province, il y a un contingent de langue anglaise égale à pas moins de 32,9% de tous les agents nés au Québec. Ce qui ne peut que signifier que les agents de langue anglaise sont largement surreprésentés parmi le contingent des agents nés au Québec, compte tenu de l'importance du groupe d'expression anglaise de cette province. Ou en d'autres mots, que la composition de la représentation québécoise parmi les agents au Ministère entre 1945 et 1965, contrairement à ce qui existe dans la plupart des autres régions, n'est pas conforme dans son ensemble au visage linguistique du Québec. Cela est d'ailleurs vrai pour chaque contingent composant notre groupe, ou pour chaque période, comme l'indique le diagramme no. 12. Parmi le groupe des agents recrutés entre 1922 et 1944, en effet, la proportion des francophones était déjà sous la moyenne à 68% (15/22), et davantage par conséquent, à 52%, au cours de la période 1945-1950, la période creuse du recrutement par voie de concours des agents de langue française. Mais il en a été de même au cours des périodes les plus récentes, celle de 1951-1957 (75%) et celle de 1958-1964 (71%). Le diagramme no. 12 laisse d'ailleurs voir le comportement très variable dans le temps de la dimension linguistique des autres représentations régionales, l'Ontario touchant à peu près sa norme en 1945-1950 et 1951-1957, les Prairies dépassant largement la leur entre 1951 et 1957 et 1958 et 1964.

Résumé

Des considérations ci-devant, nous tirons les conclusions ou les hypothèses principales suivantes:

- 1- les diverses régions du Canada sont représentés dans le corps des agents du service extérieur à peu près proportionnellement à l'importance de leurs populations respectives;

- 2- la représentativité du corps des agents du service extérieur s'est accrue au fur et à mesure qu'a diminué la surreprésentation initiale de l'Ontario;
- 3- la représentativité régionale du corps des agents reflète, de manière générale, la composition des populations des provinces ou groupes de provinces selon les deux principaux groupes linguistiques, à l'exception du Québec ou la proportion de l'élément anglophone est très largement supérieure à l'importance de la population anglophone de cette province;
- 4- dans le recrutement, la proportion des agents de langue française nés au Québec a toujours été inférieure à l'importance de la population francophone de cette province.

- - - - -

Age à l'entrée

Note: Renseignements complets sur 564 des 570 agents

L'âge à l'entrée est une caractéristique qui découle en bonne part, à la fois du mode de recrutement et du niveau du recrutement. C'est la donnée qui reflète au mieux, peut-on dire, les politiques ou les pratiques du Ministère en ces deux matières. Il n'en reste pas moins que l'âge à l'entrée est une caractéristique importante en elle-même, dans la mesure où elle conditionne souvent plusieurs autres caractéristiques, notamment l'état matrimonial des agents, leur formation scolaire ou universitaire, et leur expérience professionnelle avant le Ministère.

Pour les fins de cette étude, rappelons que nous avons défini l'âge à l'entrée comme étant la différence entre l'année de naissance et l'année d'entrée des

agents au Ministère. Nous signalons toutefois que nos sept (7) groupes d'âges, tels qu'originellement établis (20-25 ans, 26-30 ans, 31-35 ans, 36-40 ans, 41-45 ans et 51 ans et plus), ont été regroupés pour les besoins de l'analyse, en quatre catégories plus larges, celles de 20 à 30 ans, de 31 à 35 ans, de 36 à 50 ans et de 51 ans et plus.

1) la situation générale

Le diagramme #13 fait ressortir que 396 agents sur 564, soit 69,4%, sont entrés au Ministère entre 20 et 30 ans, 61 soit 10,7% entre 31 et 35 ans, 56 soit 9,8% entre 36 et 50 ans, et 51 soit 9,2% à 51 ans et plus. Des 396 individus qui ont été recrutés entre 20 et 30 ans, 161 ou 28,2% appartenaient au groupe d'âges 20-25 ans, et 235 ou 41,2% au groupe 26-30 ans. Et sur les 56 agents recrutés entre 36 et 50 ans, 19 ou 3,3% étaient âgés entre 36 et 40 ans, 17 ou 3,0% entre 41 et 45 ans, et 20 ou 3,5% entre 46 et 50 ans.

Cette répartition globale des agents par groupes d'âges, au moment de leur recrutement, nous paraît d'emblée en accord avec ce que nous connaissons déjà des modes de recrutement et des niveaux de recrutement. L'ascendance du concours direct, et notamment du concours général ou annuel, se traduit naturellement ici par le fort pourcentage des groupes les plus jeunes. D'autre part, les concours spéciaux, les reclassements, les transferts et les arrêtés-en-conseil ont eu vraisemblablement comme conséquence d'élever, à des degrés divers, l'âge des agents au moment du recrutement. Mais la première question qui vient à l'esprit est de savoir si la faveur qu'ont connu les divers modes de recrutement dans le temps, et peut-être plus encore, les niveaux de recrutement, ont eu leur écho sur le plan de l'évolution des âges à l'entrée.

Diagramme no. 13 - Répartition globale par groupes d'âges des agents au moment de leur recrutement (en %)

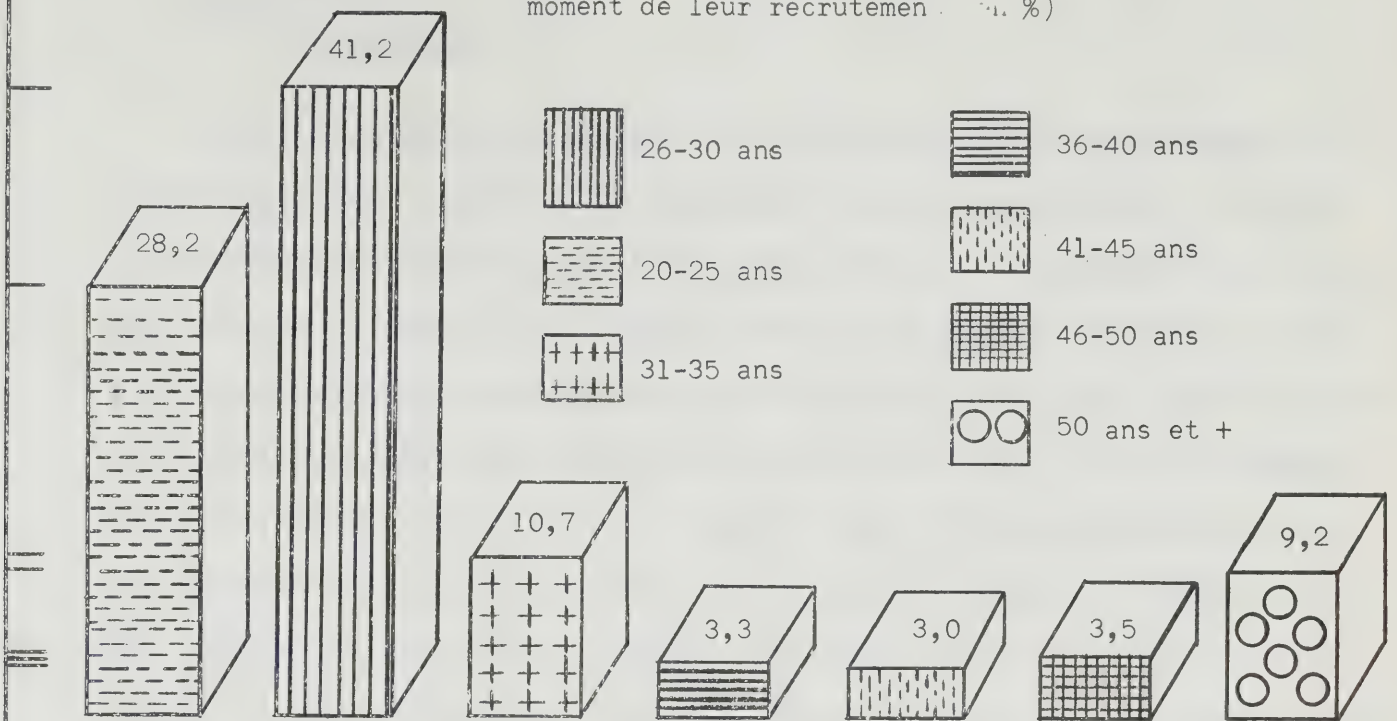
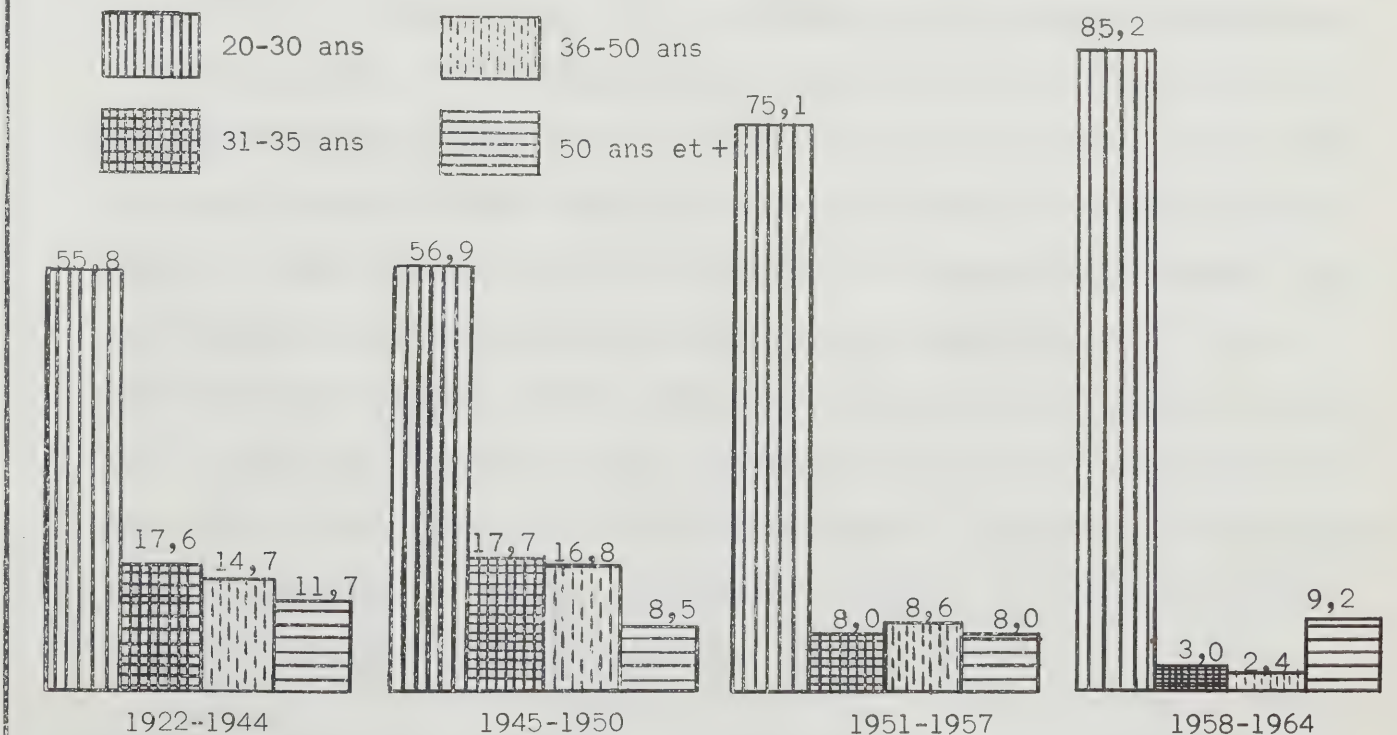


Diagramme no. 14 - Répartition par périodes des agents selon les groupes d'âges à l'entrée (en %)



2) l'évolution

Cherchons d'abord le sens général de cette évolution. Le diagramme #14 révèle deux choses essentielles. La première est la part croissante qu'occupe le contingent des agents recrutés entre 20 et 30 ans. La deuxième est le fait que cette part s'accroît entre 1945 et 1950 aux dépens du groupe des 51 ans et plus, et ensuite, au cours des périodes 1951-1957 et 1958-1964, surtout sinon exclusivement, aux dépens des groupes 31-35 ans et 36-50 ans. Ces deux tendances paraissent d'abord confirmer indirectement ce que nous avons observé au chapitre des modes de recrutement, savoir que le concours direct et l'arrêté-en-conseil ont été et restent dans l'ensemble les modes majeurs de recrutement des agents du service extérieur. Elles sont aussi, en raison de l'importance du concours direct, un indice du rajeunissement des éléments recrutés par le Ministère.

Si l'on examine de plus près l'évolution du groupe d'agents recrutés entre 20 et 30 ans, on constate en effet une différence très marquée de comportement entre les tranches de 20-25 ans et de 26-30 ans. Alors que la part relative de la première passe de 10% chez les agents recrutés entre 1922 et 1944, à 41% chez ceux recrutés de 1958 à 1964, celle de la deuxième se maintient depuis le début au niveau élevé de 43 à 44%. A vrai dire, l'augmentation en nombre et en pourcentage des recrues âgées de 20 à 25 ans est spectaculaire. De 7 qu'il était dans le contingent de 1922-1944, leur nombre est passé à 28 entre 1945 et 1950, à 59 de 1951 à 1957, enfin à 67 entre 1958 et 1964. En pourcentage, leur part a été de 10%, 16%, 36,6% et 41% respectivement. Les chiffres correspondants pour les recrues de 26 à 30 ans ont été de 31 (43,6%), 70 (40%), 62 (38,5%) et 72 (44,1%) au cours de ces mêmes périodes.

La stabilité du recrutement des agents âgés de 26 à 30 ans nous semble

correspondre à une préférence de la part du Ministère (45). D'une part, le Ministère a rendu immuable la limite d'âge qu'est 30 ans pour les candidats au concours général parce que "passé cet âge, il est peut-être un peu plus difficile de rompre un homme aux méthodes du service civil" (46). D'autre part, le Ministère a apparemment toujours cru assez grand le prestige de la carrière diplomatique pour lui amener des candidats à l'échelon le plus bas, jusqu'à l'âge de 30 ans. Il est possible, par ailleurs, que cette préférence exprime tout simplement un souci de la part du Ministère de ne pas défavoriser la candidature d'anciens militaires ou de vétérans.

La popularité croissante du recrutement d'agents âgés entre 20 et 25 ans correspond, elle, à des motifs qui ont été moins ouvertement affichés. Elle reflète vraisemblablement "the fact that the service is seeking its recruits primarily from those who are about to receive their first university degree" (47). Mais elle était, il faut bien le remarquer, implicite, dans la conversion vers 1953 du régime stipulant que les candidats au concours général devaient être âgés "d'au moins 23 ans", à celui qui dit qu'ils doivent être âgés "de moins de 31 ans". En fait, la première recrue de moins de 22 ans a été admise au Ministère en 1952, la deuxième en 1954, et les troisième et quatrième en 1956. Il n'y a eu par ailleurs, jusqu'en 1965, que deux candidats de 21 ans reçus au concours, et un nombre relativement restreint au total d'agents âgés de 22 ans. Ce qui indique que la montée du groupe d'âges 20-25 ans s'est effectuée surtout grâce aux recrues de 23 ans, et davantage encore de 24 et 25 ans.

Le diagramme #14 révèle encore le soutien du groupe 31-35 ans au cours des

(45) "Les concours ont donc essentiellement pour but d'assurer la sélection, en vue d'une carrière qui durera à peu près 35 ans d'agents...", Le recrutement des agents du service extérieur, Reprod. no. 263., Ministère des Affaires Extérieures.

(46) R.M. Macdonnell - Secrétaire adjoint - Témoignage devant le Comité Permanent des Affaires Extérieures, séance du 6 mai 1954.

(47) D.V. Le Pan - Memorandum on the Canadian Diplomatic Service, June 25, 1962.

deux premières périodes. Dans le contingent d'agents recrutés entre 1922-1944, en effet, la force de ce groupe traduit à notre sens, à la fois l'effacement relatif du recrutement par concours, et plus encore du recrutement à un niveau inférieur, et l'importance de l'arrêté-en-conseil comme mode de recrutement. Dans celui de 1945 à 1950, on sent très nettement l'entrée relativement importante, soit par concours, d'agents des classes 2 ou 3, soit par concours spécial, par reclassement ou par transfert, d'agents d'un échelon supérieur à la classe 4. Les limites de ce groupe d'âges correspondent d'ailleurs exactement aux conditions d'âges exigées de la part des candidats recrutés par concours au niveau de la classe 2. Le groupe de 36-50 ans obéit, quant à lui, à des pulsations identiques à celles du groupe 31-35 ans durant les deux premières périodes, vraisemblablement sous l'effet des modes de recrutement dits secondaires, savoir le transfert et le reclassement. Il est à remarquer, d'autre part, que l'importance relative des groupes 31-35 ans et 36-50 ans tombent dans des proportions identiques au cours des 3 dernières périodes, au fur et à mesure que croît en importance le groupe 20-30 ans. Enfin, ce qui crève les yeux, c'est la très remarquable stabilité numérique, et surtout proportionnelle, des agents recrutés à l'âge de 51 ans et plus au cours des 4 périodes. Puisque 36 des 51 agents recrutés à l'âge de 51 ans et plus l'ont été par arrêtés-en-conseil, on peut certes conclure que cela confirme, pour ainsi dire, l'importance permanente de l'arrêté-en-conseil comme mode de recrutement. On peut en outre s'attendre à en retrouver les effets dans la situation par groupes linguistiques.

3) la situation par groupes linguistiques

Il ressort du diagramme #15 qu'il y a globalement un plus fort pourcentage d'agents de langue française recrutés aux âges de 26-30 ans, 41-45 ans et 51 ans et plus, et au contraire plus d'agents de langue anglaise recrutés aux âges de 20-25 ans 31-35 ans, 36-40 ans et 46-50 ans. Il est vrai toutefois que les écarts de pourcenta-

Diagramme no. 15 - Répartition par groupes linguistiques des agents selon l'âge à l'entrée (en %)

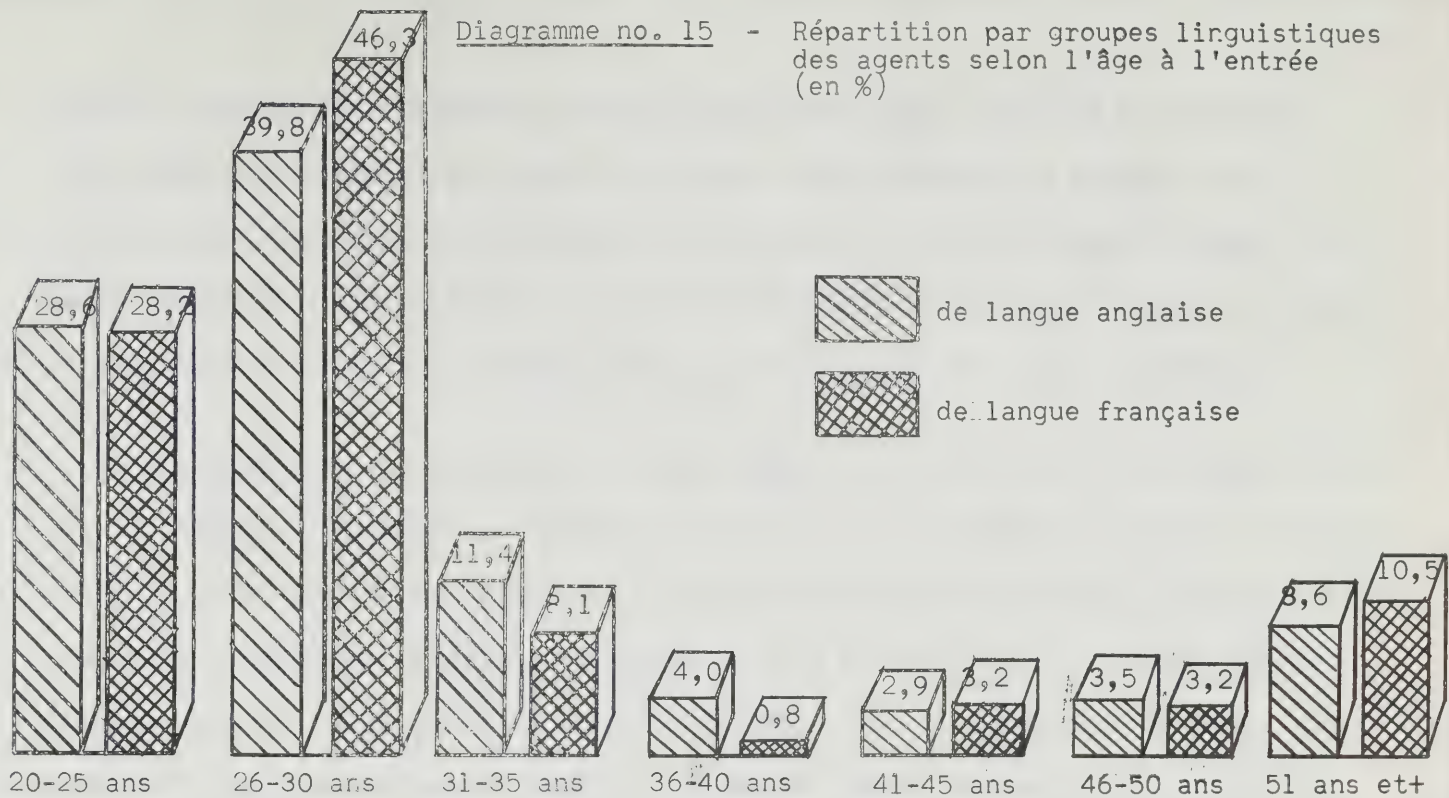
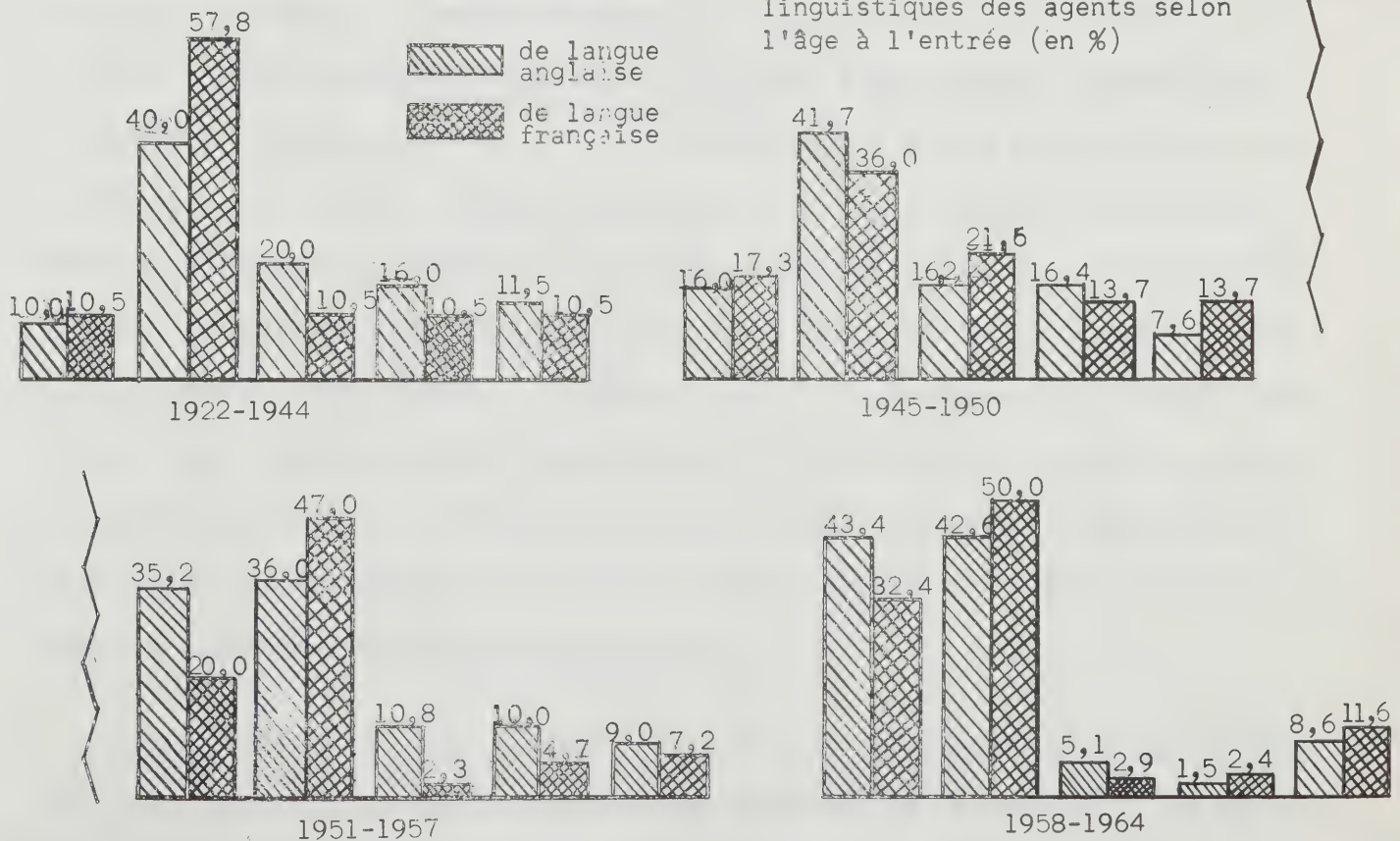


Diagramme no. 16 - Répartition par périodes et par groupes linguistiques des agents selon l'âge à l'entrée (en %)



ges sont faibles au niveau des groupes d'âges 20-25 ans, 41-45 ans et 46-50 ans. L'avantage proportionnel des agents de langue française, dans le groupe d'âges 26-30 ans, est peut-être le plus intéressant à noter puisqu'il permet de poser l'hypothèse (que nous vérifierons plus loin) que les agents de langue française entrent au Ministère après de plus longues études que les agents de langue anglaise.

En regroupant ces catégories de base comme nous l'avons fait au diagramme #14, nous constatons cependant que 74,5% des agents de langue française ont été recrutés entre 20 et 30 ans contre 68,4% pour les agents de langue anglaise. Et que corollairement, la proportion de ceux-ci recrutés de 31 à 50 ans (21,9%) est plus élevée que chez les agents de langue française (15,3%). Pour ce qui est de la plus forte proportion des jeunes recrues chez les agents de langue française, la raison nous paraît tenir davantage du niveau auquel ces agents ont été recrutés qu'au mode de recrutement lui-même. Il semble en effet qu'un pourcentage plus élevé des agents de langue anglaise recrutés par concours, l'ont été à des niveaux intermédiaires ou supérieur. D'autre part, il est incontestable que c'est le mode de recrutement lui-même qui peut rendre le mieux compte de la plus forte représentation proportionnelle des agents de langue anglaise dans le groupe 31-50 ans. Les transferts, les concours spéciaux et certains reclassements, impliquent habituellement en effet des individus de cette tranche. De même en est-il, et de façon plus évidente peut-on dire, dans les deux groupes linguistiques, au niveau des 51 ans et plus, où on peut mettre en rapport les 13 agents de langue française et les 38 agents de langue anglaise respectivement avec les 15 et les 34 nominations relevées ci-devant comme ayant été faites par arrêtés-en-conseil.

On note d'autre part au diagramme #16, pour les deux premiers groupes d'âges - les plus jeunes -, d'abord une augmentation parallèle de la proportion des recrues de langue anglaise et de langue française au cours des 4 périodes chez les 20-25 ans, malgré l'effet momentané de la chute du recrutement de 1945-1950 chez les francophones,

puis au contraire des maxima, aux deux périodes extrêmes, chez les 26-30 ans, compte tenu d'une légère hausse en 1958-1964. Nous en déduisons que du point de vue évolutif, c'est le groupe d'agents de langue anglaise qui a apporté une contribution proportionnelle plus soutenue au rajeunissement constaté ci-devant. Pour les groupes des agents recrutés entre 31 et 35 ans, on constate par ailleurs une tendance décroissante chez les agents des deux langues, sauf au cours de la période 1945-1950 pour les agents de langue française. Et de même, grosso modo, pour les agents du groupe 36-50 ans. Le spasme du recrutement d'agents de langue française à des âges moyens, au cours de la période 1945-1950, semble coïncider d'autre part avec la faiblesse numérique de leurs entrées à cette époque aux âges de 20-30 ans. Pour le groupe des agents recrutés à 51 ans et plus, force nous est de reconnaître plus de stabilité dans le temps aux pourcentages du groupe de langue anglaise qu'à ceux du groupe de langue française. Nous croyons, cependant, que le comportement plus irrégulier de la répartition proportionnelle des recrues de langue française n'est peut-être pas sans rapport ici avec la faiblesse numérique de l'ensemble de ce groupe.

Résumé

Des considérations ci-devant, nous tirons les conclusions ou les hypothèses principales suivantes:

- 1- une part croissante des agents sont recrutés entre 20 et 30 ans;
- 2- l'augmentation de la part des agents recrutés entre 20 et 30 ans tient surtout à l'accroissement en nombre et en pourcentage des agents de 20 à 25 ans;
- 3- la proportion des agents recrutés à l'âge de 51 ans et plus demeure relativement stable;
- 4- dans le groupe de langue française, les plus forts pourcentages d'agents recru-

tés se situent au niveau des âges de 26-30 ans et de 51 ans et plus, c'est-à-dire à des âges tardivement jeunes et à des âges avancés;

- 5- dans le groupe de langue anglaise, les plus forts pourcentages sont ceux des agents recrutés au niveau des âges 20-25 ans, 31-35 ans, 36-40 ans et 46-50 ans, soit aux âges les plus jeunes et aux âges moyens;
- 6- l'évolution de la répartition proportionnelle des agents par âges à l'entrée, est dans l'ensemble plus régulière chez les agents de langue anglaise qu'elle ne l'est chez les agents de langue française.

- - - - -

Sexe

Note: Renseignements complets sur 570 des 570 agents

Le sexe est sans doute la caractéristique la plus fondamentale des agents. C'est aussi la plus facile à déterminer avec précision. Pour une raison fortuite cependant, que nous expliciterons plus loin, le sexe a l'avantage d'être la seule caractéristique qui nous permette de rendre compte, bien que sous un angle particulier, de la politique de recrutement du Ministère depuis les débuts jusqu'en 1964 inclusivement. Commençons toutefois par la présentation des faits.

1) la situation générale

Des 570 agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965, 537, soit 94,21%, sont de sexe masculin et 33, soit 5,79%, sont de sexe féminin. D'aucuns conviendront que la disproportion est grande entre les agents masculins du Ministère et les agents féminins. De deux choses l'une, ou

bien les femmes se sentent peu portées au Canada vers la carrière diplomatique, ce qui est vraisemblable mais impossible à vérifier en l'absence de statistiques officielles sur le nombre de candidates s'étant présentées aux divers concours des Affaires Extérieures, ou bien le Cabinet canadien et le Ministère des Affaires Extérieures, l'un par les nominations qu'il peut faire par arrêtés-en-conseil, l'autre par le concours lui-même et les conditions qu'il offre à ses agents, ne cherchent à en recruter ou ne réussissent à les garder (48). C'est la deuxième proposition qui nous paraît évidemment la plus commode à examiner.

Comme en Grande-Bretagne, le service diplomatique du Canada a été interdit aux femmes jusqu'à la fin de la seconde grande guerre. Il n'y eut donc aucune femme parmi les 71 agents recrutés entre 1922 et 1944. A partir de 1945, cependant, les femmes purent s'inscrire au même titre (49) que les hommes aux concours de la Commission du Service Civil pour agents du service extérieur, mais en pratique, la priorité accordée aux vétérans continua à jouer contre elles au moins jusqu'en 1948. Or de fait, plusieurs agents féminins étaient paradoxalement bel et bien des cadres du Ministère avant qu'on ne leva officiellement l'embargo contre elles en 1945.

On se souvient, en effet, que le Ministère des Affaires avait suspendu en 1942 pour la durée de la guerre tout concours de recrutement pour ses agents. Et que le Ministère recruta entre 1942 et 1944, par arrêtés-en-conseil, quelque seize (16) "adjoints spéciaux du temps de guerre", tous bien entendu de sexe masculin. Or à la même époque, sans doute pour répondre à des besoins pressants sur le plan

(48) "... même si théoriquement les femmes sont admises et traitées au Ministère sur un pied d'égalité, de rares exceptions pourront vraiment y faire leur carrière", Marcel Cadieux, "Le Ministère des Affaires Extérieures", p. 55.

(49) Contrairement à ce qui s'est passé en Grande-Bretagne où, "when the Foreign Service was opened to women in 1945, a rule was made limiting their recruitment to posts in Branch A to 10% of the total intake in any one year", p. 33. Report of the Committee on Representational Services Overseas under the Chairmanship of Lord Plowden 1962-63. London: H.M. Stationary Office, 1964.

du travail, le Ministère ne recruta pas moins onze (11) femmes environ qui, bien que possédant les mêmes qualifications de base que la plupart de ces adjoints, furent néanmoins désignées sous le nom de Commis Grade 4 (Grade 4 Clerks). Ces femmes étaient en pratique des agents juniors au même titre que leurs collègues du sexe opposé (50). Plusieurs d'entre elles furent d'ailleurs les premières à devenir officiellement, par reclassement, des agents du service extérieur à plein titre en 1947. Elles précédèrent, en tout cas, la première agent féminin à être recrutée par voie de concours en 1948.

Entre 1945 et 1950, six (6) femmes entrèrent donc au Ministère comme agents, 5 d'entre elles en 1947, la sixième en 1948. Ces 6 femmes représentent 3,5% des 175 agents recrutés au cours de cette période. Quinze (15) autres agents de sexe féminin s'ajoutèrent à ce premier groupe de 1951 à 1957, et douze (12) autres de 1958 à 1964, constituant respectivement 9,4% et 7,3% du total des agents recrutés au cours de ces périodes. Etant donné que le Ministère ne recruta (et ne pouvait recruter selon les règles en vigueur) aucune femme jusqu'en 1945, on peut dire que ces 33 femmes traduisent, sous l'angle qui nous occupe ici, toute la politique de recrutement du Ministère en ce qui les concerne, des débuts jusqu'en 1965 exclusivement.

Il convient de noter que 10 de ces 33 femmes, soit 30,4% sont devenues des agents du service extérieur par reclassement, et que les 23 autres, soit 69,6%, ont été recrutées par voie de concours. Aucune, par contre, n'est venue au Ministère par voie de transfert. Et aucune femme n'avait fait l'objet, au 31 décembre 1964,

(50) "These (some eleven women) also came from similar university backgrounds or the teaching profession and were assigned to the same type of work as junior or officers to all intents and purposes", The Department of External Affairs, War Years, 1939-1946, prepared by the Department for the Glassco Commission.

d'une nomination par arrêté-en-conseil ou d'une "nomination politique". La répartition des agents de sexe féminin, entre celles qui ont été reclassées et celles qui sont entrées par voie de concours, contraste d'ailleurs singulièrement avec la répartition correspondante des agents de sexe masculin. C'est un fait qu'il y a moins de femmes que d'hommes recrutés par concours, 7 femmes sur 10, ou plus précisément 69,2%, contre 8 hommes sur 10, ou plus exactement 82,5%. D'autre part, il y a proportionnellement 10 fois plus de femmes que d'hommes (30,4% vs 3,2%) qui sont devenues agents du service extérieur par voie de reclassement. Cet écart considérable n'est peut-être pas cependant sans rapport avec le fait linguistique chez les agents de sexe féminin.

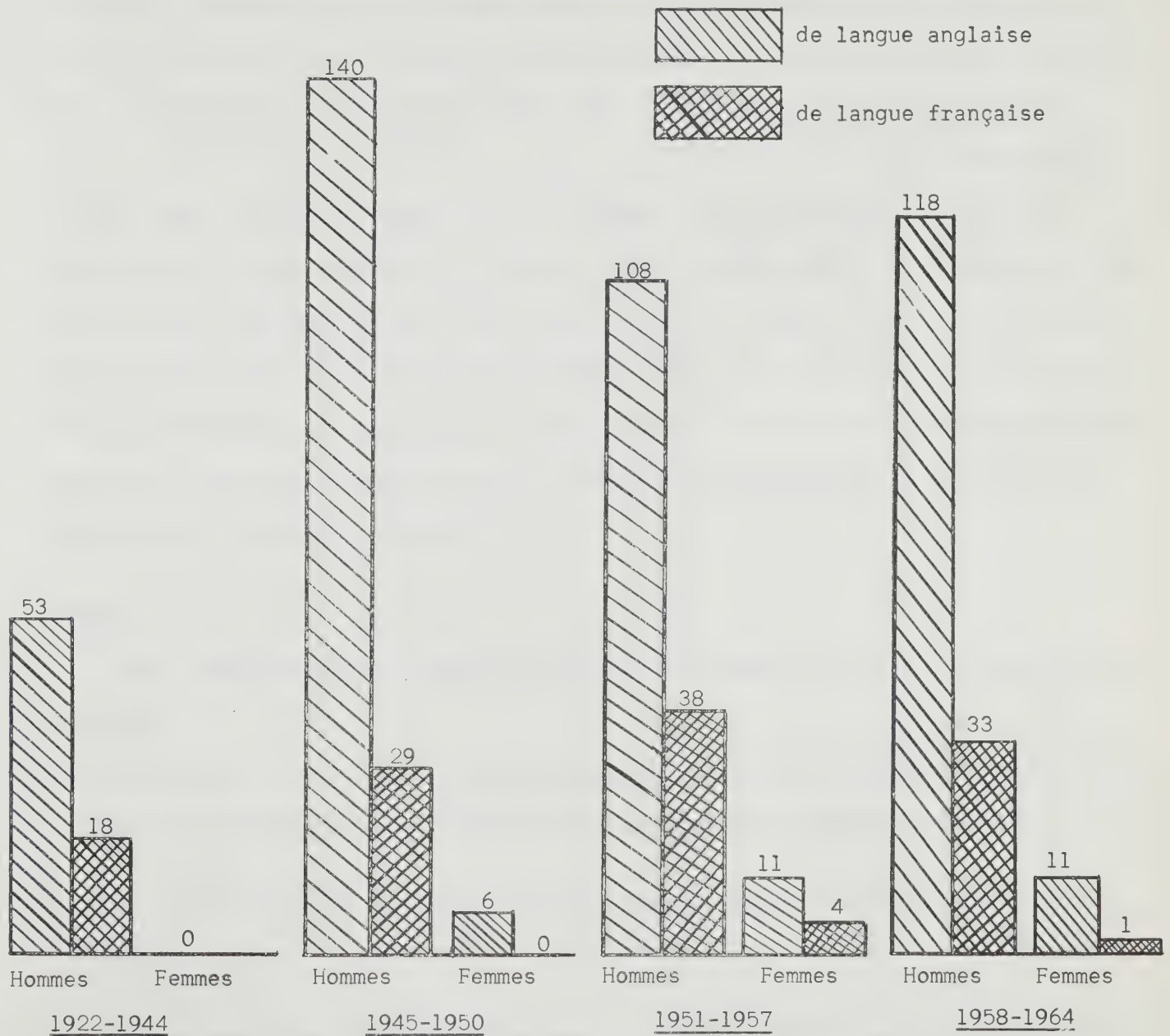
2) la situation par groupes linguistiques

Des 33 agents de sexe féminin, 28 soit 84,9%, sont de langue anglaise et 5 soit 15,8%, sont de langue française (diagramme #17). Les premières représentent, par rapport au total des agents de 1945 à 1965, 6,9% du contingent d'expression anglaise (446). Les deuxièmes, 4,2% du groupe des agents de langue française (124).

Les 28 agents féminins de langue anglaise ont été recrutées au rythme de 6 pendant la période 1945-1950, et de 11 pendant chacune des périodes 1951-1957 et 1958-1964. Des 5 agents féminins de langue française, 3 entrèrent au Ministère en 1955, 1 en 1956 et 1 en 1959. Dans le groupe de langue anglaise, 20 des 28 agents furent recrutées par voie de concours et 8 par reclassement. Dans le groupe d'expression française, 3 agents entrèrent au Ministère par voie de concours et 2 par reclassement. La première agent de langue anglaise recrutée par concours appartenait au groupe des agents de 1948. La première agent de langue française recrutée par concours appartenait au groupe des agents de 1955.

Il semble évident qu'à l'exception de la période 1951-1957, il n'y a pas eu dans l'ensemble équilibre entre le recrutement des agents féminins de langue an-

Diagramme no. 17 - Répartition des agents selon le sexe, par périodes et par groupes linguistiques (en nombres)



glaise et celui des agents de langue française. La situation extrême est sans conteste celle de la période 1945-1950, elle-même en partie une séquelle de la période de guerre au cours de laquelle, comme on sait, le recrutement extraordinaire du Ministère (adjoints spéciaux du temps de guerre et Commis grade 4) a été réalisé en très grande majorité, sinon en exclusivité, chez des éléments de langue anglaise. L'entrée en 1947, par reclassement, des cinq premières agents de sexe féminin, toutes de langue anglaise, est d'autant plus significative qu'elle coïncide avec la poussée depuis inégalée du recrutement élevé d'agents de langue anglaise de sexe masculin, tant par voie de concours que par transfert et par reclassement. L'effet majeur de cette absence totale au départ, puis prolongée jusqu'en 1955 d'éléments de langue française, a été de produire au Ministère, au 31 décembre 1964, une sorte d'élite féminine qui était exclusivement de langue anglaise. Cette situation de fait a sans doute d'ailleurs été renforcée, soit par le manque de candidates de langue française au concours, soit par l'absence d'attrait ou le manque d'encouragement de la part du Ministère ou de la Commission du Service Civil vis-à-vis des Canadiennes d'expression française.

Résumé

Des considérations ci-devant nous tirons les conclusions ou les hypothèses suivantes:

- 1- pour toutes sortes de raisons, le Ministère des Affaires Extérieures a recruté de façon générale peu de femmes en tant qu'agents du service extérieur;
- 2- une forte proportion des agents de sexe féminin ont été recrutées par voie de reclassement;
- 3- le recrutement par voie de reclassement d'agents féminins de langue anglaise, a coïncidé avec la période au cours de laquelle les agents masculins de langue anglaise ont été proportionnellement les plus nombreux, et a précédé d'une génération le recrutement d'agents féminins de langue française.

4- le concours n'amène dans les rangs du Ministère qu'un nombre extrêmement faible d'agents féminins d'expression française.

- - - - -

Religion

Note: Renseignements complets sur 443 des 570 agents (ou 77,7%)

La religion n'apparaît nulle part dans les politiques de recrutement du Ministère des Affaires Extérieures ou de la Commission du Service Civil. Elle ne constitue en aucune façon un critère ou une condition d'admission au service extérieur. Dans un pays comme le Canada, toutefois, la religion n'en reste pas moins l'un des traits sociaux caractéristiques d'un grand nombre, sinon de la plupart des agents. C'est pourquoi d'ailleurs nous la soumettons ici à notre examen.

1) la situation générale

Quatre (4) dénominations religieuses sont principalement représentées au Ministère parmi les 443 agents dont nous connaissons la religion. Ce sont les catholiques, au nombre de 141 ou l'équivalent de 31,8%, les anglicans, au nombre de 120 ou 27,8%, les United Church, au nombre de 81 ou 18,2%, et les "protestants", au nombre de 76 ou 17,2%. Ces 4 dénominations font à elles seules près de 95% de notre total. Parmi les autres dénominations, les Juifs, groupant 15 agents ou 3,4%, sont les plus nombreux. Les mennonites, les mormons et les orthodoxes, d'autre part, ne réunissent que 4 individus au total, soit 0,9%, et les athées ou les agnostiques, 6 agents ou 1,3%.

Par rapport à la place qu'occupent au Canada ces diverses dénominations religieuses, il apparaît clairement que le groupe dominant, celui des catholiques, est

largement sousreprésenté (51). Les anglicans et les "protestants", par contre, dépassent eux de beaucoup l'importance qu'ils ont parmi la population canadienne. Les anglicans, notamment, qui incluent ici tous les membres de la "Church of England" et tous les épiscopaliens (52), sont de loin surreprésentés. Les "protestants" qui groupent, pour les fins de cette étude, les baptistes, les presbytériens, les luthériens, les Christian Scientists, les Christian Church et les méthodistes, le sont aussi, bien qu'à un degré moindre. Enfin, les Juifs, ont une place qui est supérieure au double de celle qu'occupe cette religion au Canada. Mais la représentation de ces diverses dénominations religieuses n'a-t-elle pas varié entre les contingents ou les groupes qui ont composé le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965?

2) l'évolution

Le diagramme #18 révèle, qu'à l'exception de la United Church, les quatre principales dénominations religieuses ont connu dans le temps des hauts et des bas. Le groupe des catholiques, qui était très bien représenté parmi les agents recrutés

(51) Répartition de la population canadienne par dénominations religieuses selon le recensement (en %)

	<u>1941</u>	<u>1951</u>	<u>1961</u>
Les catholiques	41,8%	43,3%	45,7%
Les anglicans	15,2%	14,7%	13,1%
Les baptistes	4,2%	3,7%	3,3%
Les presbytériens	7,2%	5,6%	4,4%
Les United Church	19,2%	20,5%	20,1%
Les Juifs	1,5%	1,5%	1,4%
Les autres	10,9%	10,7%	12,0%

(52) Les Anglicans se disent, en Angleterre, membres de la "Church of England", et aux Etats-Unis, épiscopaliens.

Diagramme no. 18 - Répartition par périodes des agents selon les dénominations religieuses (en %)

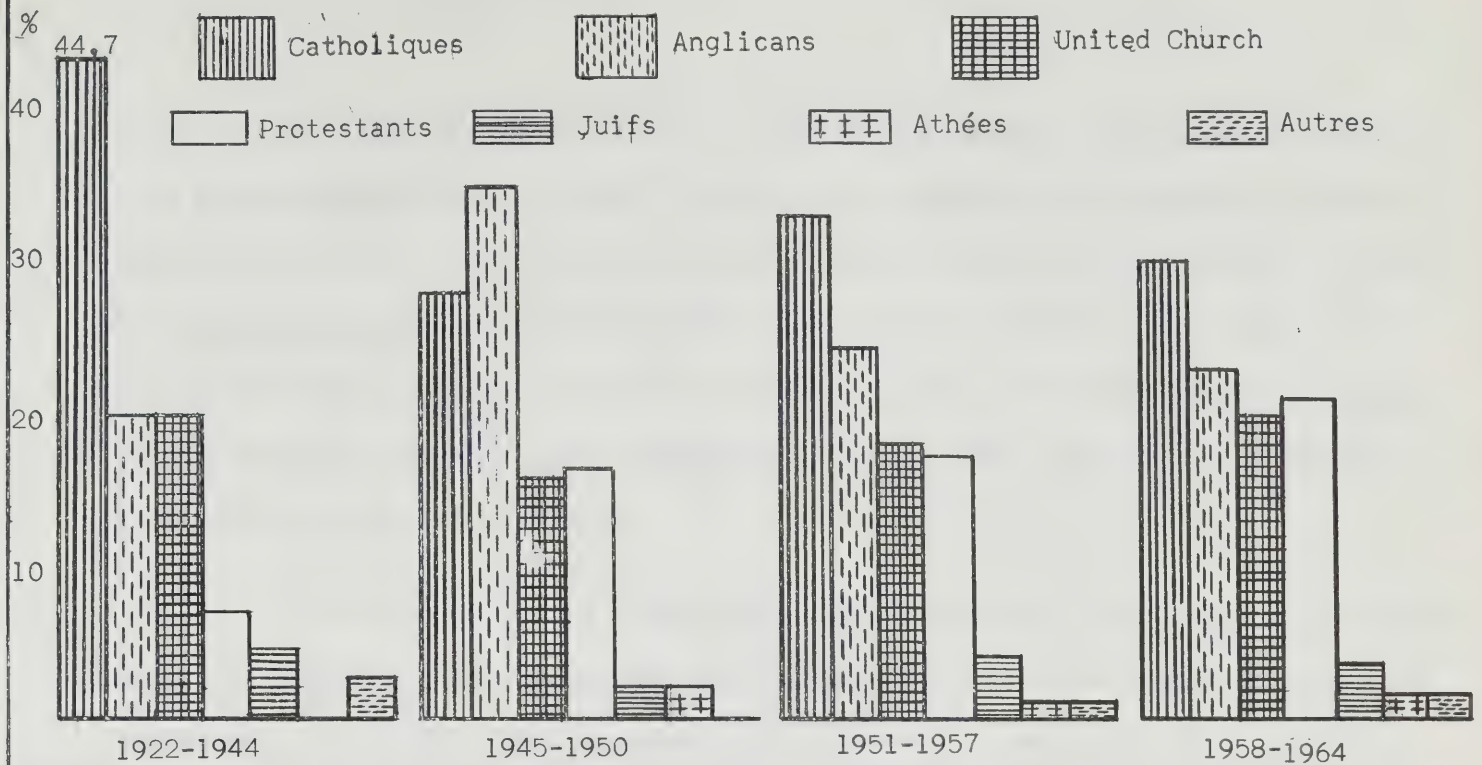


Diagramme no. 19 - Répartition globale par groupes linguistiques des agents selon les dénominations religieuses (en %)



entre 1922 et 1944, a glissé à 28,2% au cours de la période 1945-1950, puis s'est fixé subséquemment autour de 30%. Le groupe des anglicans, en revanche, a monté en flèche entre 1945 et 1950, puis n'a cessé depuis de baisser en importance. Le groupe des United Church a affiché pour sa part une stabilité générale remarquable, et à vrai dire unique, au cours des quatre périodes. Enfin, le groupe des "protestants" est la seule des dénominations religieuses qui ait fait montre d'une importance relative croissante et continue.

Il est clair que la surreprésentation globale des anglicans est redevable, en grande partie, à l'ascendant qu'a connu cette dénomination au cours de la période 1945-1950. Il est non moins apparent que la diminution régulière de la place des anglicans au cours des trois dernières périodes, diminution qui rappelle d'ailleurs en gros, la baisse constatée ci-devant de la proportion des agents nés en Ontario, s'est effectuée surtout au bénéfice de deux dénominations religieuses, les United Church et les "protestants". Ce dernier phénomène résulte vraisemblablement, selon nous, de la prépondérance du concours en tant que mode de recrutement pendant l'après-guerre, ce qui, on en conviendra, tend à confirmer indirectement l'assertion que la religion joue un rôle de moins en moins grand, sur le plan du recrutement, dans une bureaucratie qui se rationalise (53). Mais n'y a-t-il pas place ici à des nuances quant au degré de rationalisation auquel aurait atteint le Ministère, étant donné l'importance numérique et proportionnelle relativement constante de certaines dénominations religieuses, notamment de la religion catholique, de l'Eglise anglicane et de la United Church, surtout lorsqu'on examine ce problème sous l'angle de l'appartenance linguistique des agents ou, en d'autres mots, du point de vue des groupes linguistiques.

(53) "... Religious qualifications for the office belong to the pre-rationalized bureaucracy...", John Porter, "The Vertical Mosaic", p. 445.

3) la situation selon les groupes linguistiques

Des 443 agents dont nous connaissons la religion, 116 sont de langue française et 327 de langue anglaise. Chez les agents francophones, chose remarquable, tous, soit 116 sur 116, sont catholiques. Chez les agents anglophones, 120 sur 327, soit 36,7%, sont anglicans, 81 ou 24,7%, sont de l'United Church, 76 ou 23,2%, sont "protestants", 25 ou 7,6%, sont catholiques, 15 ou 4,5%, sont Juifs, 6 ou 1,8%, sont athées ou agnostiques, et enfin 4 ou 1,2%, sont d'autres dénominations religieuses. (diagramme #19)

Il nous faut donc convenir que le contraste ne saurait être plus grand entre les deux principaux groupes linguistiques. Le groupe des agents de langue française, d'une part, est parfaitement homogène, voire monolithique, sur le plan religieux; celui de langue anglaise, d'autre part, bien au contraire, est éminemment pluraliste. Le fait que les 116 agents de langue française sont tous catholiques explique à lui seul, ou presque, que le groupe des catholiques domine globalement, en nombre et en pourcentage, parmi les corps des agents de 1945 à 1965. En revanche, la faiblesse numérique générale des agents de langue française au Ministère, ou mieux du recrutement des agents de langue française, jointe à la basse proportion des catholiques chez les agents de langue anglaise, rend fort bien compte de la sousreprésentation du groupe des catholiques eu égard à l'importance de la religion catholique au Canada.

La prépondérance des anglicans (36,7%) parmi les agents de langue anglaise du Ministère, est peut-être significative à deux égards. Le premier est que l'Eglise anglicane, qui a une organisation très structurée, entretient des liens étroits avec

la Grande-Bretagne (54). Seize (16) des 120 agents qui se sont déclarés de cette Eglise sont d'ailleurs originaires de Grande-Bretagne. Le deuxième est que les anglicans ont des racines profondes au sein de la classe dirigeante (upper class) au Canada, notamment parmi l'élite économique dont 25% environ des membres seraient de cette Eglise (55).

Le groupe des agents affiliés à la United Church, "l'église du statu quo et de la respectabilité" selon le professeur Clark (56), a ceci de particulier que la moitié de ses membres (40 sur 80) sont nés en Ontario. Le groupe des "protestants", lui, se subdivise en plusieurs sous-groupes particuliers; il y a d'abord celui qui réunit les agents s'identifiant eux-mêmes aux protestants, sans référence aucune à une Eglise particulière, et qui représente 11,6% de tout le groupe des agents de langue anglaise. Il y a ensuite les presbytériens qui, par rapport à la place importante qu'ils occupent dans les élites politique, bureaucratique et économique du pays, font 6,1% de l'ensemble, et les baptistes qui, avec leurs 6 membres, se situent à peu près au même niveau que les autres petites dénominations protestantes, les luthériens, les Christian Scientists, la Christian Church et les méthodistes. Sur le plan de l'appartenance régionale, 40,7% du groupe des protestants viennent de l'Ontario et 22,3% des Prairies. Enfin le groupe des Juifs, tous également de langue anglaise, offre par contraste avec toutes les autres dénominations religieuses

(54) "... The Anglican Church sees itself not as a specifically Canadian church but rather as belonging to a wider anglican community ... it may be that anglican leaders see themselves as representing an eternal link with Great Britain, Canterbury and the Crown", John Porter, "The Vertical Mosaic", p. 515.

(55) John Porter, op. cit.

(56) "Church and Sect in Canada", Prof. S.D. Clark, Toronto, 1948.

(sauf les catholiques) l'originalité de tirer 40% de ses membres du Québec.

Résumé

Des considérations ci-devant, nous tirons les conclusions ou les hypothèses principales suivantes:

- 1- Quatre dénominations religieuses, les catholiques, les anglicans, les United Church et les "protestants", sont particulièrement bien représentées parmi le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965;
- 2- le recrutement par voie de concours semble responsable en bonne part du pluralisme religieux croissant parmi chacun des contingents d'agents de langue anglaise;
- 3- le groupe des catholiques, qui s'identifie en grande partie aux agents de langue française et au Québec, est nettement sousreprésenté depuis 1945;
- 4- les trois autres groupes, qui s'identifient en totalité aux agents de langue anglaise, sont ou bien surreprésentés (les anglicans et les "protestants"), ou bien représentés proportionnellement à leur importance parmi la population canadienne (United Church). Ces trois groupes ont par ailleurs chacun environ 40% de leurs membres originaires de l'Ontario;
- 5- les Juifs, dont 40% des membres viennent du Québec, constituent la plus importante des dénominations religieuses surreprésentées parmi les agents, eu égard à l'importance numérique de la religion juive au Canada.

Etat matrimonial

Note: Renseignements complets sur 561 des 570 agents.

L'état matrimonial est l'une des rares caractéristiques sur lesquelles nos renseignements ne correspondent pas exactement à la situation au moment du recrutement. De fait, ce que nous appelons ici l'état matrimonial des agents, c'est soit l'état matrimonial le plus récent, ou mieux encore celui du mois de juillet 1965, dans le cas des agents qui appartenaient alors aux cadres du Ministère, soit le dernier état matrimonial connu officiellement, dans le cas des autres.

1) la situation générale

Des 561 agents dont nous connaissons l'état matrimonial, 421 soit 75%, sont mariés, 136 soit 24,2%, sont célibataires, et 4 sont, soit veufs, soit divorcés.

La part prépondérante des agents mariés semble indiquer a priori que le mariage est au Ministère un "status symbol". C'est un statut qui est en tout cas reconnu, sinon encouragé implicitement par le Ministère, dans le but évident de répondre aux exigences du service diplomatique. En effet, le traitement qu'accorde le Ministère, notamment à ses agents en poste à l'étranger, tient rigoureusement compte de l'état matrimonial de chacun. D'autant plus que le mariage ajoute en principe, ou de manière générale, à la stabilité des agents, et élimine en quelque sorte certains risques que préfèrent courir le moins possible les ministères des affaires étrangères (57). Il est probable, d'ailleurs, dans le cas du Ministère

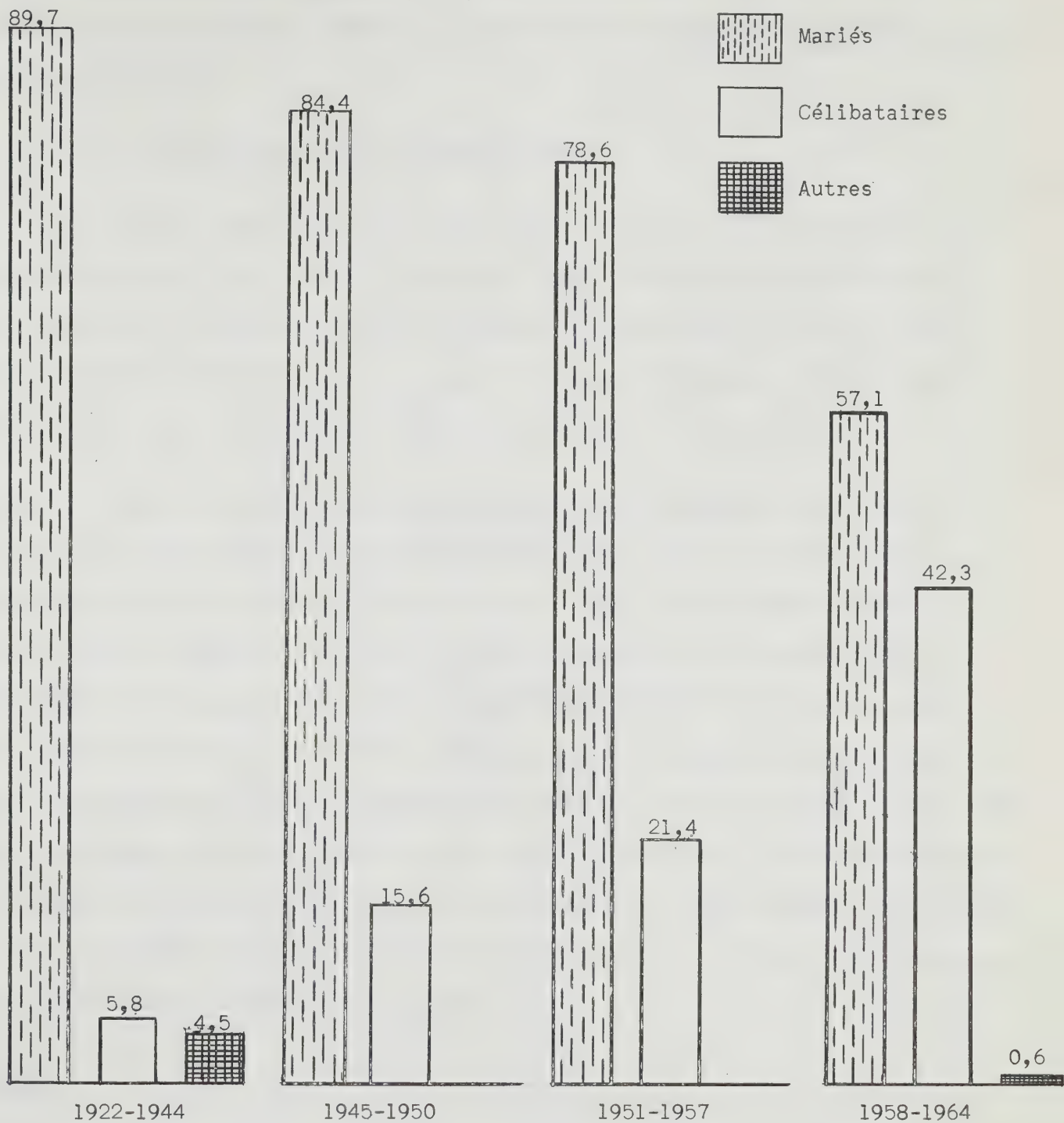
(57) "... D'un certain point de vue, il est préférable que les jeunes Secrétaires (agents) soient déjà mariés car alors, ils ne sont pas exposés à épouser des étrangères...", Marcel Cadieux, "Le Ministère des Affaires Extérieures", Montréal, 1949.

des Affaires Extérieures, que la proportion ci-haut mentionnée d'agents mariés, qui est une proportion globale, serait encore plus élevée si elle n'incluait pas le contingent des agents, pour la plupart encore jeunes, recrutés entre 1958 et 1964.

2) l'évolution

Le diagramme #20 confirme d'abord que les célibataires sont le plus nombreux parmi les agents recrutés entre 1958 et 1964. La raison tient vraisemblablement au fait essentiel que le Ministère recrute une part croissante de ses agents, surtout chez ceux de langue anglaise, au niveau des âges 20-25 ans. Ce diagramme révèle aussi que le groupe des agents mariés, et celui des célibataires, poursuivent en pourcentage une évolution qui est exactement en sens inverse dans le temps. Les agents mariés, qui formaient 89,7% du contingent recruté entre 1922 et 1944, ont glissé en importance de façon régulière jusqu'à 57,1% entre 1958 et 1964. Les agents célibataires, pour leur part, ont suivi au contraire une progression ascendante, passant de 5,8% (1922-1944) à 42,3% (1958-1964). Or compte tenu du caractère davantage provisoire de la répartition du groupe, ou de la période 1958-1964, il nous semble que l'état matrimonial des agents n'est pas sans rapport, et avec le mode de recrutement et avec le niveau de recrutement. L'ascendance et la prépondérance du concours à partir de 1945, en rajeunissant présumément les groupes de recrues, se traduisent à notre sens par l'augmentation progressive du pourcentage des recrues célibataires. D'autre part la place de plus en plus grande faite au recrutement au niveau le plus bas, ne peut pas avoir été sans renforcer cette tendance. Parmi le groupe des agents recrutés entre 1922 et 1944 et celui de 1945-1950, au contraire, la faiblesse relative du concours et l'importance relativement grande du recrutement aux niveaux intermédiaire et supérieur a eu croyons-nous,

Diagramme no. 20 - Répartition par périodes des agents selon l'état matrimonial (en %)



comme conséquence, d'élever indûment la proportion des agents mariés aux dépens des agents célibataires.

3) la situation par groupes linguistiques

Des 561 agents dont nous connaissons l'état matrimonial, 439 sont de langue anglaise et 124 de langue française. Parmi les agents de langue anglaise, 324 soit 74,1%, sont mariés, 110 soit 25,1%, sont célibataires, et 3 soit 0,007%, sont ou veufs ou divorcés. Parmi les agents de langue française, 97 soit 78,2%, sont mariés, 26 soit 20,9%, sont célibataires, et 1 soit 0,008%, veuf.

L'évolution par groupes linguistiques de la répartition des agents selon l'état matrimonial, révèle que la proportion des agents mariés chez les agents de langue française se maintient beaucoup mieux que chez ceux de langue anglaise. Ainsi, partant du même niveau dans le groupe des agents recrutés entre 1922 et 1944 (90%), cette proportion a glissé successivement à 85%, 77% et 52% au cours des périodes 1945-1950, 1951-1957 et 1958-1964 parmi les agents de langue anglaise, alors que chez ceux de langue française, elle baissait à 80%, 76% et 73% respectivement. Le groupe d'âges 26-30 ans, auquel surtout entrent au Ministère les recrues de langue française, n'est certes pas étranger à cette situation. Il est probable, toutefois, que la faveur apparente que connaît le mariage chez les agents de langue française, ne soit pas sans fondement sociologique ou culturel.

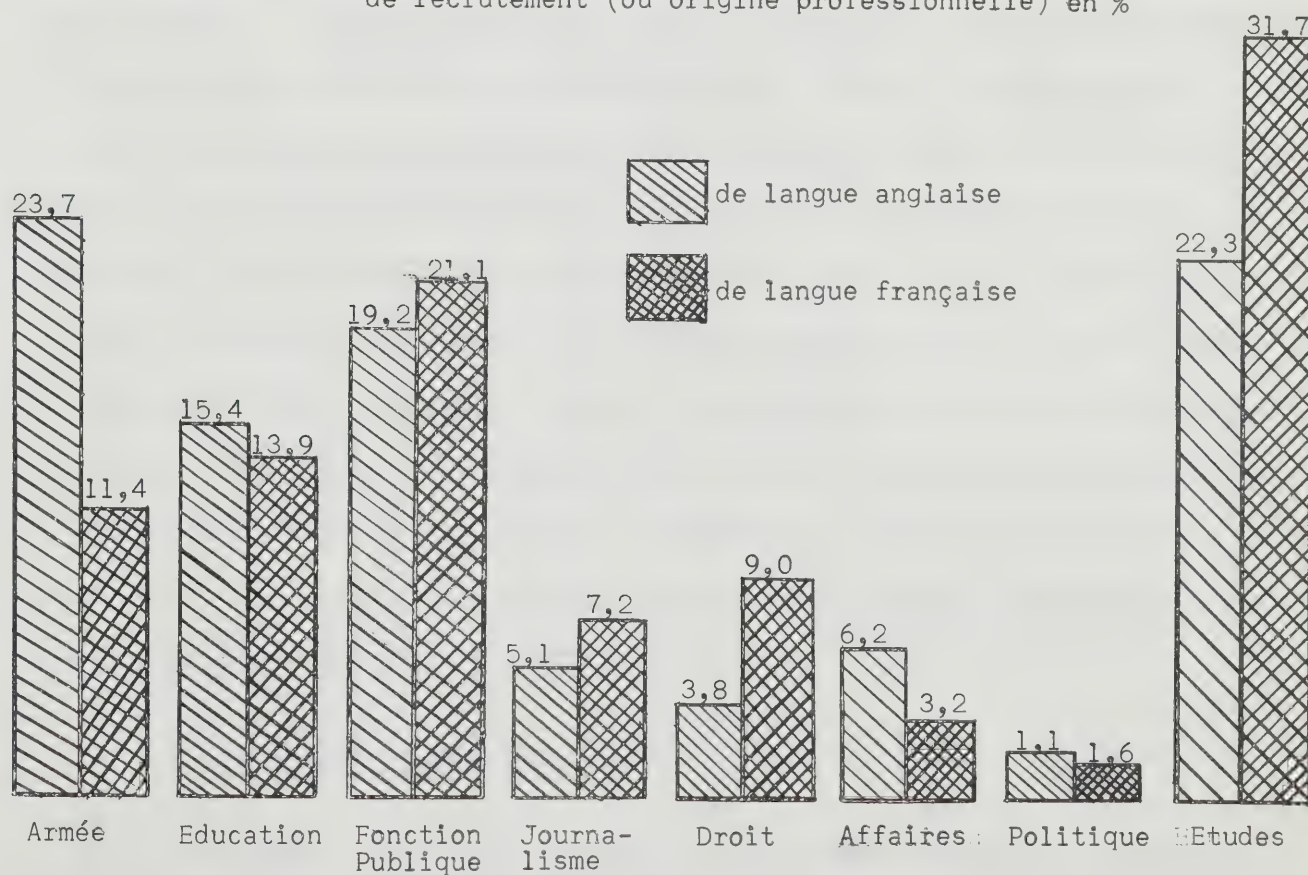
Résumé

Des considérations ci-devant, nous tirons les conclusions ou les hypothèses principales suivantes:

1- le mariage est l'état matrimonial qui prédomine parmi les agents;

- 2- l'augmentation progressive, dans l'après-guerre, de la proportion des célibataires parmi les recrues, tient vraisemblablement à la prépondérance depuis 1945 du concours comme mode de recrutement, et secondairement, à l'abaissement de l'âge moyen à l'entrée, surtout chez les agents de langue anglaise;
- 3- la proportion des agents mariés est, de manière générale, plus élevée et plus stable parmi les agents de langue française que parmi ceux de langue anglaise.

Diagramme no. 21 - Répartition globale par groupes linguistiques des secteurs de recrutement (ou origine professionnelle) en %



Origine professionnelle

Note: Renseignements complets sur 556 des 570 agents

Par origine professionnelle, nous entendons le secteur d'occupation principale des agents au moment de leur entrée au Ministère. Ces occupations sont, bien entendu, une donnée importante du point de vue de l'identification des sources de recrutement du Ministère. Pour les fins de cette étude, nous les avons regroupées en huit catégories principales qui constituent autant de secteurs de recrutement. Ce sont l'armée, comprenant ceux qui au moment de leur recrutement, ou peu de temps avant leur recrutement, faisaient partie à plein temps des forces armées; l'éducation, groupant ceux qui étaient engagés dans l'enseignement, soit au niveau universitaire, soit au niveau secondaire, ou dans la recherche et dans l'administration scolaire; la fonction publique, réunissant ceux qui étaient fonctionnaires, ou d'un gouvernement provincial, ou du gouvernement fédéral; le journalisme, couvrant à la fois ceux qui professaient le journalisme écrit ou parlé, ou les attachés de presse et les secrétaires exécutifs d'organisations à caractère public; le droit, comprenant ceux qui exerçaient la profession d'avocats, ou qui étaient membres d'autres professions libérales; les affaires, groupant ceux qui travaillaient dans le commerce, l'industrie ou la finance; la politique, réunissant ceux qui répondaient à la définition du politicien professionnel, soit au niveau fédéral, soit au niveau provincial; et les études, correspondant à ceux qui terminaient ou qui achevaient leurs études, ou encore ceux qui ont été recrutés directement à partir de l'université.

1) la situation générale

Des 556 agents dont nous connaissons le secteur d'occupation au moment de leur entrée au Ministère, 139 soit 24,4%, appartiennent à la catégorie des études

ou sont sans profession, 120 soit 21%, sont de l'armée, 112 soit 19,6%, de la fonction publique, 86 soit 15%, de l'éducation, 32 soit 5,7%, respectivement du journalisme et des affaires, 28 soit 4,9% du droit, et 7 soit 1,2% de la politique. Il est donc clair que les secteurs privilégiés de recrutement ont été dans l'ordre, pour l'ensemble des agents, le monde étudiant, le monde des vétérans, le monde des fonctionnaires et le monde de l'éducation. Et que les secteurs professionnels secondaires de recrutement ont été le journalisme et les affaires, le droit et la politique. Or on peut se demander si dans le temps, ou à l'intérieur de chacun des quatre groupes ou contingents qui ont formé le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965, tous ces secteurs de recrutement ont figuré et, le cas échéant, dans quel ordre d'importance ils l'ont fait.

2) l'évolution

Force nous est d'abord de constater qu'à l'exception du secteur de la politique, qui n'a fourni aucun agent au cours des deux premières périodes, celle de 1922 à 1944 et celle de 1945 à 1950, toutes les catégories ou secteurs de recrutement ci-devant mentionnés ont été plus ou moins représentés. L'absence du secteur politique jusque parmi le groupe de 1951-1957, révèle à lui seul qu'aucune des nominations politiques ou nominations faites par arrêtés-en-conseil au cours des périodes 1922-1944 et 1945-1950, n'a porté sur des individus qui, au moment de leur recrutement, étaient des politiciens. D'autre part, il est intéressant de remarquer que bien que représentés dans tous les groupes, la plupart des secteurs de recrutement ont connu des fortunes inégales dans le temps. De fait, chacun des groupes ou chacune des périodes paraît s'être identifié à un, et exceptionnellement à deux, des quatre secteurs privilégiés de recrutement.

Pour la période de 1922 à 1944, par exemple, le secteur privilégié de recrutement a été l'éducation. Vingt-sept (27) des 70 agents recrutés au cours de cette

période, en effet, soit 38,5%, venaient du milieu enseignant. Entre 1945 et 1950, c'est l'armée ou le monde des vétérans qui a très nettement prédominé avec 53,1%. De 1951 à 1957, le monde étudiant ou des "sans profession" (32,6%) et la fonction publique (28,7%) se sont partagés la première place. Enfin, de 1958 à 1964, le milieu des "sans profession" (50%) a pris incontestablement la place du secteur privilégié de recrutement.

A regarder de près, maintenant, l'évolution de chacun de ces secteurs de recrutement, nous remarquons que la fonction publique a été le secteur le plus stable pour l'ensemble des périodes. Son apport a eu en effet tendance à se stabiliser autour de 15% (14,2% chez les agents recrutés entre 1922 et 1944, 19% chez ceux de 1945-1950, et 15,5% chez ceux de 1958-1964.) Au contraire, l'armée, l'éducation et les "sans profession", ont connu des variations sensibles dans le temps. Représentée à 14,2% avant 1945, l'armée a glissé de 53,1% (1945-1950) à 7,8% (1951-1957), puis à 3,7% (1958-1964). Son niveau maximum a correspondu évidemment aux années de démobilisation de l'après-guerre, au cours desquelles la priorité aux vétérans a joué à plein. L'éducation a manifesté, pour sa part, une stabilité proportionnelle remarquable depuis 1945, se fixant à vrai dire autour de 12%. Son importance relative parmi le groupe des agents recrutés entre 1922 et 1944 (38,5%), traduit vraisemblablement une certaine affinité entre la direction du Ministère et les milieux professionnels de l'éducation avant 1945, notamment le milieu des professeurs de certaines universités (58). Enfin les "sans profession", disparus à toutes fins pratiques parmi

(58) "It should also be said that the Canadian diplomatic service has owed a great deal to the close relations it has had with Canadian universities. The Under-Secretary of State for External Affairs between 1925 and 1941, which were crucial years in the formation of the service, was Dr. O.D. Skelton, who had been previously Professor of Political Science and Dean of Arts at Queen's University. Hon. L.B. Pearson and Hume Wrong were both Professors of History at the University of Toronto joining the Department of External Affairs in the late twenties", D.V. Le Pan, op. cit., p. 3.

le groupe 1945-1950, sont montés en flèche à partir de 1952, d'abord à 32,6% (1951-1957), puis à 50% (1958-1964).

Il est évident que l'importance relative croissante du secteur des "sans profession" est liée au rajeunissement progressif des recrues ou des groupes de recrues des concours de l'après-guerre, d'une part, et à l'ascendance marquée à cette époque du concours comme mode prioritaire de recrutement, d'autre part. S'il n'y a pas eu coïncidence entre le secteur des "sans profession" et le concours durant la période 1945-1950, c'est que la majorité des agents recrutés alors par voie de concours, venait du milieu des vétérans. Tout comme d'ailleurs le groupe des agents de 1922-1944, recrutés dans le secteur de l'éducation, l'a été en majorité par voie de concours. D'autre part, il convient de noter que les secteurs secondaires de recrutement, dont la part n'a jamais dépassé individuellement 10%, ont joui d'une faveur relativement stable à travers toutes les périodes ou parmi tous les groupes. Mais de telles conclusions s'appliquent-elles indistinctement aux agents des deux principaux groupes linguistiques?

3) la situation par groupes linguistiques

Le diagramme no. 21 révèle, au premier coup d'oeil, d'une part que des agents des deux groupes linguistiques ont été recrutés dans chacun des secteurs ou catégories d'origine professionnelle et, d'autre part, que l'armée, l'éducation, la fonction publique et les études (sans profession) constituent, tant pour les agents de langue française que pour les agents de langue anglaise, les quatre secteurs privilégiés de recrutement. Là où il y a des différences, cependant, c'est dans l'ordre d'importance respective de ces secteurs.

Tandis que chez les agents de langue anglaise, c'est l'armée (23,7%) et les "sans profession" (22,3%) qui ont contribué les plus forts contingents, chez ceux

de langue française, ce sont les "sans profession" (31,7%) et la fonction publique (21,1%) qui dominent. Nous savions déjà que la montée en popularité du concours comme mode de recrutement avait joué au détriment du groupe des agents de langue française. Nous sommes maintenant en mesure de suggérer, devant le soutien global chez celui-ci des "sans profession", que cette situation tient au secteur privilégié de recrutement qu'a constitué l'armée pour les agents de langue anglaise. Ce qui revient à dire que la règle de la priorité aux vétérans a vraisemblablement été néfaste à la représentation des agents de langue française au Ministère.

Il est à remarquer, d'autre part, que l'importance relative des secteurs de l'éducation et de la fonction publique, surtout quand on les additionne, est grosso modo équivalente pour les deux groupes linguistiques. De même, peut-on en dire autant, par ailleurs, des secteurs du journalisme et de la politique. Mais en revanche, le droit et les affaires occupent en tant que secteurs de recrutement, une place beaucoup plus importante, le premier chez les agents de langue française, le deuxième chez les agents de langue anglaise.

Il est intéressant, par ailleurs, de pousser l'examen de l'importance relative des secteurs de recrutement par périodes ou par contingents, selon les groupes linguistiques. En ce qui à trait au contingent des agents recrutés entre 1922 et 1944, ce qui frappe d'abord, c'est la supériorité numérique relative des agents de langue anglaise dans les secteurs de l'éducation (42% vs 30%) et de la fonction publique (18% vs 5%), et celle des agents de langue française dans les secteurs du journalisme (15% vs 4%) et du droit (20% vs 6%). Dans le seul secteur de l'éducation, qui est comme on sait le secteur privilégié de recrutement de cette période, il convient d'ajouter que l'avantage numérique des anglophones a été vraisemblablement accru du fait que les recrues de langue

anglaise venaient surtout de milieux universitaires, alors que les agents de langue française étaient en majorité issus des milieux de l'enseignement secondaire.

Pour ce qui est de la période 1945-1950, c'est l'armée qui d'un côté, prend la part du lion (57%) chez les agents de langue anglaise, et qui partage de l'autre, avec la fonction publique (34,4% et 27,4%), sa place de secteur privilégié de recrutement chez les agents de langue française. Le journalisme et le droit restent, par ailleurs, relativement importants pour les francophones au cours de cette période. La place de choix qu'occupent ces trois secteurs de recrutement traduit à notre sens, à sa façon, la carence des agents de langue française recrutés par voie de concours.

Au cours de la période 1951-1957, il est remarquable que l'ordre d'importance de la fonction publique et des "sans profession" soit inversé, en tant que secteurs privilégiés de recrutement, lorsqu'on passe d'un groupe linguistique à l'autre, le premier prédominant chez les anglophones, le deuxième chez les francophones. Et que l'armée, l'éducation et les affaires, soient relativement plus importants chez les agents de langue anglaise, alors que le journalisme et le droit restent forts (en %), et relativement soutenus, chez les agents de langue française. Enfin, pour les agents recrutés entre 1958 et 1964, où le secteur des "sans profession" occupe la première place dans les deux groupes linguistiques, nous observons que le soutien marqué de la fonction publique (24,2%) chez les francophones, est compensé par la place nulle qu'occupent chez eux l'armée, le journalisme et les affaires. Nous remarquons cependant que le droit reste un secteur de recrutement modérément important (6,1%).

Résumé

Des considérations ci-devant, nous tirons les conclusions ou les hypothèses

ses principales suivantes:

- 1- les 4 principaux secteurs professionnels de recrutement, ou origines professionnelles des agents, sont les études, l'armée, la fonction publique et l'éducation; *see p. 153)*
- 2- chacune des périodes ou chacun des contingents d'agents, a son secteur privilégié de recrutement, à savoir l'éducation (1922-1944), l'armée (1945-1950), les études et la fonction publique (1951-1957) et les études (1958-1964);
- 3- la montée progressive du secteur des études ou des "sans profession", et de l'armée entre 1945 et 1950, au cours des périodes d'après-guerre, correspond à l'ascendance du concours comme mode majeur de recrutement;
- 4- tant par leur avantage numérique que par leur séniorité professionnelle, les agents de langue anglaise ont prédominé dans le secteur de l'éducation au cours de la période 1922-1944;
- 5- la fonction publique et le droit en particulier ont été, dans l'après-guerre, des secteurs relativement stables de recrutement chez les agents de langue française.

- - - - -

Formation scolaire ou universitaire

Note: Renseignements complets sur 548 des 570 agents (59)

La formation scolaire ou universitaire des agents est importante à un double point de vue. Elle permet d'abord de se faire une idée d'ensemble de la qua-

(59) De fait, nos renseignements sont complets sur 548 agents pour l'essentiel, à savoir le dernier degré universitaire, mais nous ignorons, dans le cas d'un agent, le nom de l'université où le dernier degré universitaire a été obtenu.

lité intellectuelle du corps des agents du service extérieur. Elle permet ensuite de mettre en relief, beaucoup mieux que nous avons pu le faire jusqu'à présent, certaines différences essentielles entre les deux principaux groupes linguistiques. Nous nous proposons donc essentiellement d'établir ici, pour chacun de ces groupes, le niveau de la formation universitaire des agents, telle que révélée par le dernier degré universitaire obtenu, et d'y ajouter des renseignements, dont certains sont d'ordre qualitatif, sur les universités fréquentées par ces agents. Mais commençons par élucider la situation dans son ensemble.

1) la situation dans son ensemble

Des 548 agents dont nous connaissons la formation scolaire ou universitaires, 535 soit 97,6%, ont fait des études universitaires, ou plus exactement ont un diplôme universitaire, et 13 soit 2,4%, ont au mieux un diplôme d'études secondaires. Cette répartition n'étonne guère a priori, puisque tous les agents recrutés par concours, qui sont comme on sait en très grande majorité, doivent avoir un diplôme universitaire. L'étonnant est plutôt de pouvoir affirmer, par induction, que les diplômés universitaires prédominent même chez les agents nommés par arrêté-en-conseil, ou parmi les nominations politiques.

Parmi les 535 agents qui ont fait des études universitaires, 72 soit 13,4%, ont un doctorat ou un Ph.D., 95 soit 17,8%, ont une licence, le plus souvent une licence en droit, 168 soit 31,4%, ont un M.A. ou une maîtrise, et 200 soit 39,3%, ont un B.A. (60) ou baccalauréat de type anglo-saxon. De ces 535 diplômes, répar-

(60) Ce B.A. ou Bachelor of Arts ne doit pas être confondu avec le baccalauréat ès arts, qui est le diplôme terminal du cycle des études secondaires au Québec.

tis en quatre catégories, 169 soit 31,6%, sont d'universités étrangères, 365 soit 68,4%, sont d'universités canadiennes, et 1 d'une université dont l'identité ne nous est pas connue. Mais quelle est, doit-on se demander, la situation particulière aux deux principaux groupes linguistiques en ce qui a trait à la formation scolaire ou universitaire?

2) la situation des agents de langue anglaise

a) la situation générale

Parmi les 548 agents dont nous connaissons la formation scolaire ou universitaire, 427 sont de langue anglaise. De ces 427, 419 ou 98,1% ont un diplôme universitaire et 8, ou 1,9%, ont au mieux un diplôme d'études secondaires. Chez ceux dont le diplôme atteste la formation universitaire, 48 ou 11,4% ont un Ph.D., ou un doctorat d'université, sauf un qui a un doctorat honoris causa, 57 ou 13,6% ont une licence, pour la plupart une licence en droit, 137 ou 32,7% ont un M.A., et 177 ou 42,1% ont un Bachelor of Arts ou B.A., soit un "Honours B.A.", soit un "General B.A." (diagramme no. 22).

Des 419 agents de langue anglaise qui sont diplômés d'université, 136 ou 32,5% ont obtenu leur dernier degré universitaire dans des universités étrangères, notamment à Oxford (52), à Harvard (13), à Cambridge (10) et, soit à l'Université de Londres, soit au London School of Economics (11). Neuf (9) parmi ces 419 agents ont obtenu leur dernier diplôme universitaire en Europe continentale, dont 8 dans des universités de langue française, nommément Paris (5), Genève (2), Montpellier (1) et Hambourg (1), et trente (30) sont des boursiers Rhodes. Les 284 autres agents, soit 67,5%, ont obtenu leur dernier degré universitaire au Canada, principalement des universités de Toronto (82), McGill (43), de Colombie Britannique (34), Queen's (33), d'Alberta (17), du Manitoba (13), Dalhousie (13)

Diagramme no. 22 - Dernier degré universitaire des agents de langue anglaise (en %)

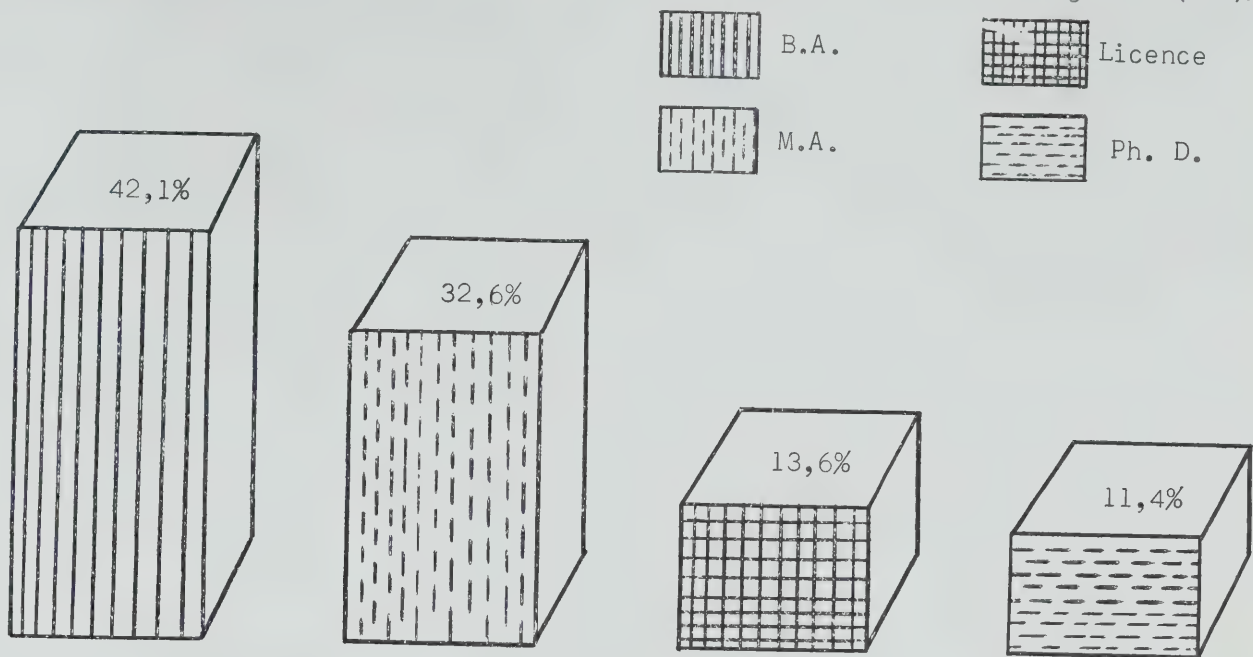
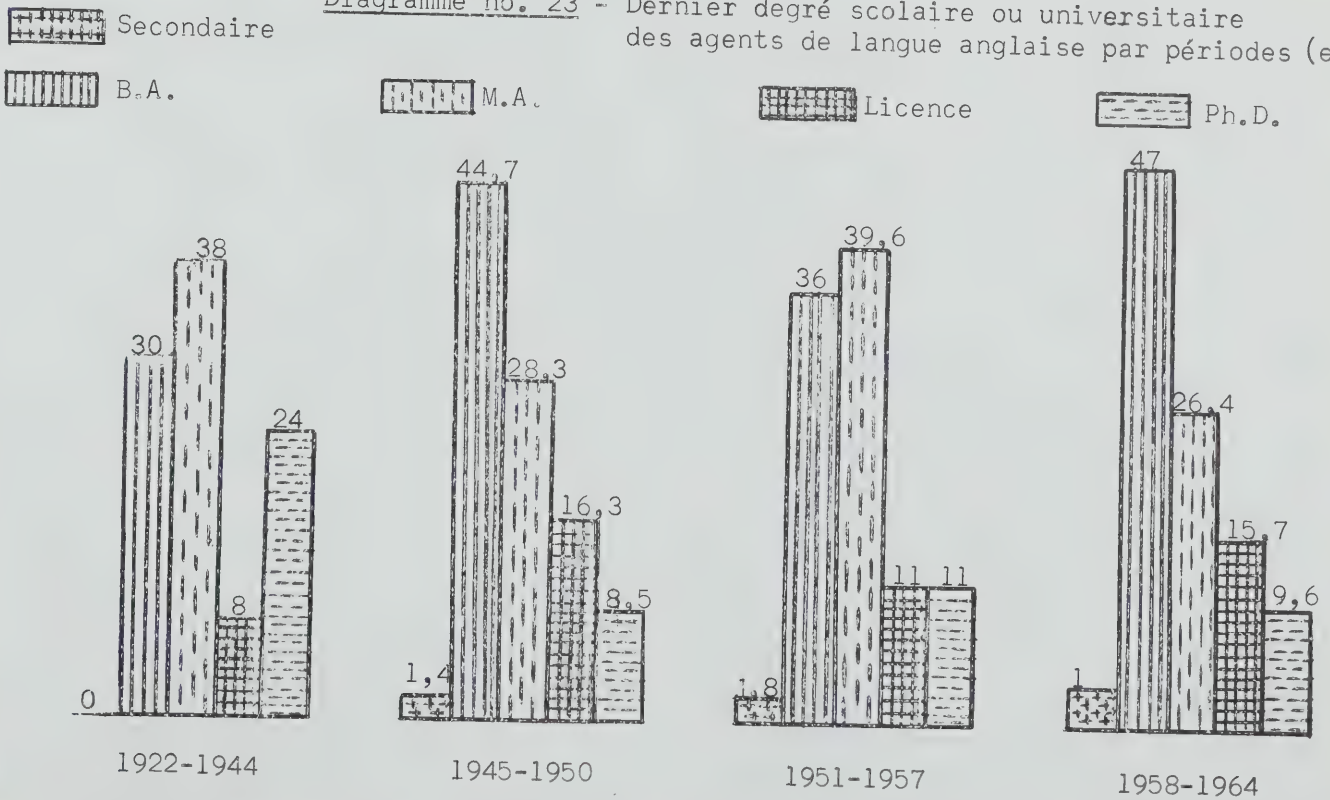


Diagramme no. 23 - Dernier degré scolaire ou universitaire des agents de langue anglaise par périodes (en%)



et Western Ontario (10). Parmi les 283 agents ayant obtenu leur dernier degré universitaire au Canada, 72 avaient au préalable fait des séjours d'études à l'étranger, surtout au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et en Allemagne. Par contre, 122 des 136 agents ayant obtenu leur dernier degré universitaire à l'étranger, détiennent un diplôme d'une université canadienne, notamment des universités de Toronto (39), de Colombie Britannique (16), McGill (16), du Manitoba (11), de l'Alberta (9), Western Ontario (7), Queen's (5) et McMaster (5).

Il appert donc, au total, que 405 des 419 agents de langue anglaise ayant un diplôme universitaire ont fréquenté une université au Canada, et que 195 d'entre eux, ou 41,5%, ont étudié dans des universités ontariennes, 68 ou 16,2%, dans des universités québécoises, 60 ou 14,8%, dans des universités des Prairies, 51 ou 12,3%, dans des universités de la Colombie Britannique, et 29 ou 7,1%, dans des universités des Maritimes. Et que les universités canadiennes fréquentées en plus grand nombre par les agents de langue anglaise sont, dans l'ordre, l'Université de Toronto (120), l'Université McGill (59), l'Université de Colombie Britannique (50), l'Université Queen's (38), l'Université d'Alberta (26) et l'Université du Manitoba (24). On peut aussi dire que 208 des 419 agents de langue anglaise ayant un diplôme universitaire, ont fréquenté une université étrangère, soit au Royaume-Uni, notamment Oxford (67), Londres ou le London School of Economics (22), ou Cambridge (12), soit aux Etats-Unis, notamment Harvard (14), Columbia (9) ou Princeton (4), soit en Europe continentale, surtout Paris (12), les universités de la province française (6), les universités suisses (9), et Hambourg (4).

b) l'évolution

Le diagramme no. 23 révèle, d'abord, que c'est le groupe d'agents recrutés entre 1922 et 1944 qui a proportionnellement le niveau de formation universitaire

41.5% Out.

le plus élevé. En effet, 24% de ses agents y ont un Ph.D. ou un doctorat, et 38% un M.A. ou une maîtrise. Ce diagramme montre aussi que le nombre et la proportion des licences, des licences en droit surtout, pour lesquelles la durée des études (dans les universités anglophones du Canada) est normalement plus longue que celles faites en vue d'une maîtrise, ont augmenté sensiblement du groupe de 1922-1944 à ceux d'après-guerre, sans toutefois dépasser de beaucoup le niveau de 15%. Enfin ce diagramme laisse apparaître une évolution, à sens inverse, des pourcentages d'agents ayant un Bachelor of Arts (B.A.) et ceux ayant un M.A. Il est intéressant de noter, par exemple, que c'est au cours de la période de 1945-1950, c'est-à-dire au moment de la montée en flèche du concours comme mode de recrutement et de la mise en application de la règle de la priorité aux vétérans, que le recrutement d'agents ayant un B.A. comme dernier degré universitaire s'est approché pour la première fois du niveau de 50%. D'autre part le retour à cette moyenne, entre 1958 et 1964, tend à confirmer, à notre sens, l'assertion de ceux qui ont cru détecter une baisse dans le niveau moyen de formation universitaire des agents du Ministère (61), et par conséquent dans les standards de recrutement des agents du service extérieur (62).

On peut même se demander si la répartition en pourcentages des derniers degrés universitaires à l'intérieur des groupes de 1945-1950 et de 1958-1964, ne serait pas une sorte de norme en ce qui a trait au niveau de formation universitaire des agents de langue anglaise recrutés depuis 1945.

Au chapitre des institutions où les diplômes universitaires des agents de

(61) "Certainly it is very noticeable that new entrants to the Department of External Affairs nowadays have ordinarily received much less education than was the case not many years ago", Douglas V. Le Pan, Memorandum on the Canadian Diplomatic Service, 1962, p. 7.

(62) EAYRS, J. - "The Art of the Possible", p. 7.

langue anglaise ont été obtenus, on note invariablement une tendance de la part des diplômés les plus élevés, le Ph. D. et le M.A. notamment, à s'identifier à une université étrangère plutôt qu'à une université canadienne. C'est là un phénomène qui renforce présumément, de façon singulière, la représentation d'expression anglaise au Ministère. Inversement il y a toujours eu à travers les quatre périodes ou les quatre contingents ayant constitué le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965, un pourcentage d'agents d'au moins 73% - et à son maximum 90% entre 1951-1957 - ayant obtenu leur B.A. dans une université canadienne.

En ce qui a trait aux agents ayant obtenu leur dernier degré universitaire au Canada, ce sont les universités d'Ontario qui, pour toutes les périodes, ont fourni la plus forte proportion d'agents. Ce pourcentage a oscillé en moyenne autour de 50%. Les universités d'expression anglaise du Québec, notamment McGill, qui pouvaient s'attribuer 27,5% des agents de 1922-1944, ont contribué entre 12 et 17% des contingents d'après-guerre. Les universités des Prairies, elles, sont passées de 13% (1922-1944) à 15% (1945-1950), puis à 18% (1951-1957), mais elles ont glissé à 7,2% entre 1958 et 1964. Celles des Maritimes, pour leur part, ont subi une évolution à sens inverse, occupant 13,4% au cours de la première période, puis 8,4% au cours de la dernière. Enfin les universités de la Colombie Britannique, qui n'étaient pas représentées dans le groupe des agents recrutés entre 1922 et 1944, sont passées de 10% (1945-1950) à 19,2% (1958-1964).

Quatre (4) universités ont fourni au Ministère, pour toutes les périodes, la majorité des agents de langue anglaise ayant obtenu leur dernier degré universitaire au Canada. Ce sont les universités de Toronto, McGill, Queen's et de Colombie Britannique. L'Université de Toronto a toujours été la plus importante

d'entre elles (63). Sa part, qui est de 30% ou plus au cours des trois premières périodes, a tout de même glissé à 20,4% parmi le groupe de 1958-1964. L'Université McGill, qui rend compte de 24% des agents du groupe de 1922-1944, s'est stabilisée par la suite autour de 15%. L'Université Queen's est passée brusquement, quant à elle, de 3,4% (1922-1944) à 14% (1945-1950), avant de se fixer depuis autour de 12%. Enfin, l'Université de Colombie Britannique rend compte à elle seule, du progrès enregistré ci-devant par toute sa province.

En ce qui a trait aux agents ayant obtenu leur dernier degré universitaire à l'étranger, ce sont les universités britanniques qui, pour toutes les périodes, ont fourni la plus forte proportion d'agents. Ce pourcentage a oscillé entre son point le plus bas, soit 47,1%, pour le groupe d'agents recrutés entre 1922 et 1944, et 61,5% pour celui des années 1945-1950, ce dernier niveau correspondant à une période qui a amené au Ministère un nombre plus grand de diplômés d'universités canadiennes. Oxford reste par ailleurs l'université prédominante dans cette classe, jamais avec moins du 1/3 du total. Les universités américaines, d'autre part, qui occupaient déjà 47% au cours de la période 1922-1944, ont maintenu sensiblement leur position, oscillant au cours de l'après-guerre de 33% (1945-1950) à 41% (1958-1964). Au cours de la période 1922-1944, c'est l'Université Harvard qui battait pavillon (19%), suivie de Columbia (9,5%). Depuis, cependant, la palette des universités américaines s'est considérablement étendue. Les universités francophones de France et de Suisse sont apparues pour la première fois, parmi les agents de langue anglaise, dans le groupe de 1951-1957 (13,5%). Elles formaient encore 7,6% du peloton de 1958-1964. Mais il est à remarquer que la

(63) "The close link between universities and the foreign service that was forged in its early years not only gave it an initial cast of high intelligence but enabled it subsequently to attract some of the most able university graduates", D.V. Le Pan, op. cit., p. 3.

proportion des agents de langue anglaise ayant fréquenté une université francophone canadienne ou étrangère, soit pour y obtenir un diplôme, soit pour y faire un simple séjour d'études, est restée pour toutes les périodes autour de 10%.

3) la situation des agents de langue française

a) la situation générale

Parmi les 548 agents dont nous connaissons la formation scolaire ou universitaire, 121 sont de langue française. De ces 121, 116 ou 95,8% ont un diplôme universitaire, et 5 ou 4,2%, ont au mieux un diplôme d'études secondaires. Chez ceux dont le diplôme atteste la formation universitaire, 24 ou 19,8% ont un doctorat (dont 1 est un doctorat d'Etat), 31 ou 25,5% ont un M.A. ou une maîtrise, 38 ou 31,4% ont une licence, et 23 ou 19% ont un Bachelor of Arts ou B.A. (diagramme no. 24). Du total des doctorats et des licences, 14 et 29 respectivement sont en droit.

Cette répartition d'ensemble des agents de langue française, selon le niveau de formation universitaire, nous permet de revenir ici à l'hypothèse avancée à propos de l'âge à l'entrée, selon laquelle les agents de langue française entreraient au Ministère après de plus longues études que les agents de langue anglaise. D'une part, il est évident que le nombre et le pourcentage élevé des agents francophones munis d'un doctorat donnent à penser que, toutes proportions gardées, ceux-ci font des études plus poussées, et par voie de conséquence plus longues, que leurs confrères anglophones. D'autre part les licences, dont le nombre est relativement élevé chez les agents de langue française, et notamment les licences en droit, qui constituent bel et bien dans la majorité des cas un premier degré universitaire, annulent largement en revanche les effets que pourraient avoir les doctorats sur la prolongation de la période d'études de

Diagramme no. 24 - Dernier degré universitaire des agents de langue française (en %)

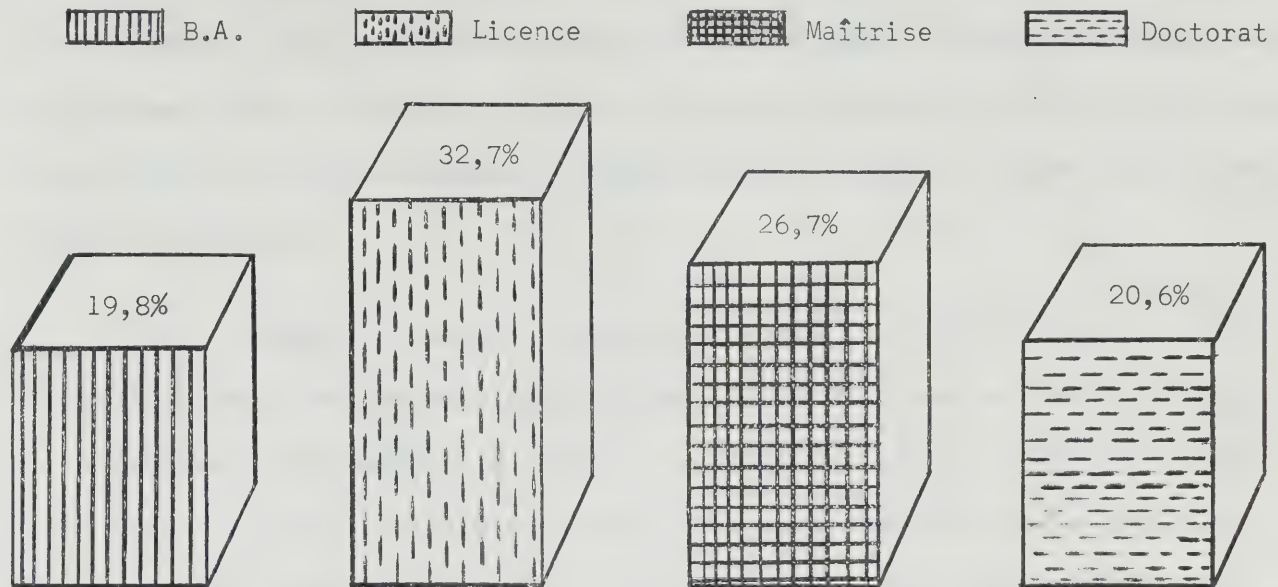
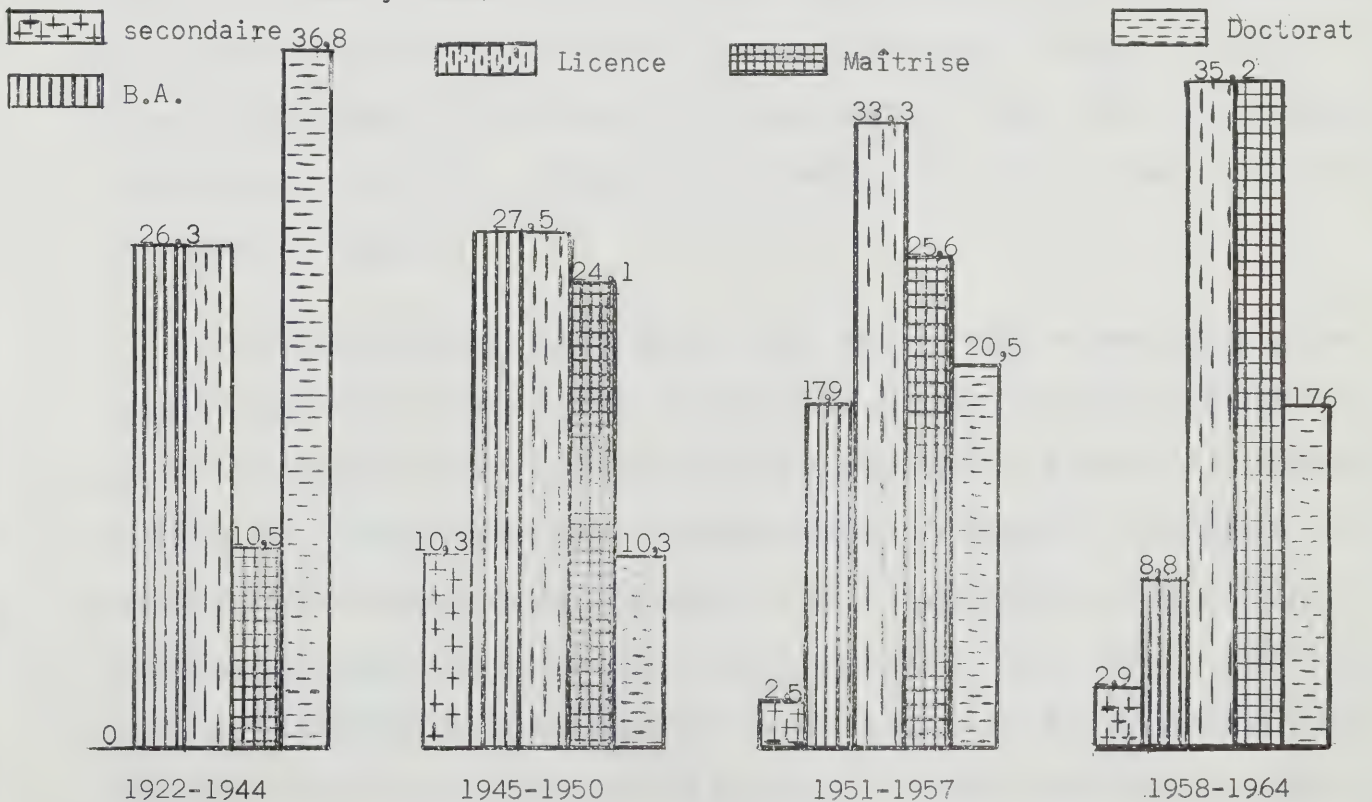


Diagramme no. 25 - Dernier degré scolaire ou universitaire des agents de langue française (en %)



ces agents. Si bien, qu'au total, on doit conclure que ce n'est pas tant la durée des études au niveau proprement universitaire qui peut le mieux expliquer les âges tardivement jeunes auxquels les agents de langue française entrent au Ministère, mais plutôt la durée anormalement longue, pour la majorité d'entre eux, de leurs études secondaires.

Des 116 agents de langue française qui sont diplômés d'université, 34 ou 29,5% ont obtenu leur dernier degré universitaire dans une université étrangère, principalement l'Université de Paris ou en Sorbonne (11) et l'Université d'Oxford (10). De fait, 16 seulement de ces 34 agents, soit 47%, ont obtenu leur dernier degré universitaire dans des universités francophones, contre 18 dans des universités de langue anglaise, soit du Royaume-Uni, soit des Etats-Unis. Et 7 d'entre eux sont des boursiers Rhodes. Les 81 autres agents, soit 70,5%, ont obtenu leur dernier degré universitaire au Canada, ou des universités francophones de Montréal (29) et de Laval (26), ou de l'université bilingue d'Ottawa (12), ou encore d'universités canadiennes de langue anglaise (19), dont principalement l'Université McGill (6). L'autre agent, le 34ème, a un M.A. dont nous ignorons l'université d'origine.

Parmi les 81 agents ayant obtenu leur dernier degré universitaire au Canada, 23 avaient par ailleurs fait au préalable des séjours d'études à l'étranger, douze (12) dans des institutions de langue française, à savoir l'Université de Paris (9), l'Académie de Droit International de la Haye (1), l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Genève (1) et l'Université de Louvain (1), neuf (9) dans des universités anglophones, dont Oxford et le London School of Economics (5), et l'Université de Washington (3), et enfin deux (2), à l'Université libre de Berlin. En revanche, parmi les 34 agents ayant obtenu leur dernier degré universitaire à l'étranger, 29 détiennent un diplôme d'une université canadienne,

notamment des universités de Montréal (13), Laval (7), McGill (4) et du Manitoba (2).

On peut donc dire, au total, que 110 des 115 agents de langue française ayant un diplôme universitaire d'une institution dont le nom nous est connu, ont fréquenté une université au Canada et que 76 d'entre eux, soit 69%, ont étudié dans des universités ou dans des institutions universitaires francophones du Québec, 10, soit 9% à l'Université McGill, 19, soit 17% dans des université ontariennes, dont 13, soit 12% du total, à l'université bilingue d'Ottawa, et le reste dans d'autres universités, soit de l'est, soit de l'ouest du Canada. Et que prises individuellement, les principales universités canadiennes fréquentées en plus grand nombre par les agents de langue française sont, dans l'ordre, l'Université de Montréal (42), l'Université Laval (33), l'Université d'Ottawa (13) et l'Université McGill (10). D'autre part, il faut aussi noter que 57 de ces 115 agents de langue française ont fréquenté une université étrangère, soit en France (24), ou dans d'autres pays francophones d'Europe, soit au Royaume-Uni (16) ou aux Etats-Unis (10), soit en Allemagne (2) ou en Suède (1).

b) l'évolution

Le diagramme no. 25 laisse clairement voir, d'une part, que la proportion des agents de langue française ayant obtenu un doctorat n'a jamais été aussi élevée (36,8%) que parmi le groupe des agents recrutés entre 1922 et 1944 et, d'autre part, que la diminution relative des doctorats parmi les groupes subséquents a été largement compensée par l'augmentation soutenue des maîtrises ou M.A. et des licences. Le soutien du nombre et de la proportion de ces dernières, en particulier, s'explique sans peine puisque la licence, et la licence en droit notamment, constitue dans les universités francophones du Canada un premier degré réellement universitaire. Par contre, l'augmentation du nombre et du pourcentage des maîtri-

ses ou M.A. indique le plus souvent, à la fois une diversification des disciplines dans la formation des agents, notamment par l'apparition des sciences sociales proprement dites dans les champs d'études, et le passage réel de la proportion des agents qu'elles représentent à un deuxième degré universitaire.

Il semble donc qu'on ne puisse prétendre a priori que les agents de langue française du groupe 1922-1944, ou des groupes subséquents, aient été insuffisamment préparés sur le plan de la formation universitaire, bien qu'on puisse admettre que la proportion élevée chez eux des licences ait pu constituer un élément de faiblesse relative. Mais la chose serait plus facile à démontrer dans le cas de la première période que dans celle notamment, qui l'a immédiatement suivie. En effet, 3 des 7 doctorats et les deux maîtrises de la période 1922-1944 ont été obtenus à l'étranger, notamment à Paris, au London School of Economics et à Oxford, tandis que les 3 doctorats, les 8 licences et 3 des 7 maîtrises de la période 1945-1950, eux, ont été acquis dans des universités canadiennes. Ce qui donne spontanément à penser aux conséquences fâcheuses de cette tendance sur la représentation francophone au Ministère, surtout lorsqu'on sait qu'elle s'ajoute au grave manque-à-recruter général d'éléments francophones au cours de cette période. Quant aux périodes 1951-1957 et 1958-1964, il peut être intéressant de remarquer que durant la première, 7 des 8 doctorats et seulement 2 des 10 M.A. ont été obtenus à l'étranger, tandis qu'au cours de la seconde, 2 seulement des 6 doctorats et 6 des 12 maîtrises ont été obtenus dans des universités étrangères. D'autre part, il est à noter que pour toutes les périodes, bien que pour celle de 1922-1944 à un degré moindre, les licences restent avant tout des diplômes d'universités canadiennes.

Au chapitre des universités où ces diplômes ont été obtenus, on note une double ouverture dans le temps, d'une part sur les universités canadiennes totalement ou partiellement anglophones (McGill, Toronto, Carleton, Ottawa) pour ce qui

est des diplômes des universités canadiennes, d'autre part sur des universités étrangères autres que Oxford et le London School of Economics, notamment les universités américaines, pour ce qui est des diplômes des universités étrangères. Cet élargissement de la base de formation universitaire des agents de langue française, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, trouve d'ailleurs sa confirmation dans la fréquentation totale des universités, que celles-ci soient au Canada ou à l'étranger, ou que, par ailleurs, elles soient celles du dernier degré universitaire ou celles d'un simple séjour d'études.

Résumé

Des considérations ci-devant, nous tirons les conclusions ou les hypothèses principales suivantes:

- 1- la répartition des agents selon leur dernier degré universitaire, traduit en grande partie l'existence de différences essentielles entre les systèmes qui sont à la base de la formation des agents des deux principaux groupes linguistiques;
- 2- une proportion sensiblement équivalente des agents des deux principaux groupes linguistiques ont obtenu leur dernier degré universitaire à l'étranger;
- 3- l'obtention du dernier degré universitaire à l'étranger ou, corollairement, la fréquentation des universités étrangères par les agents de langue anglaise, est très largement axée dans son ensemble sur le Royaume-Uni et les Etats-Unis, et secondairement, pour ce qui est des pays francophones, sur la France et la Suisse;
- 4- l'obtention du dernier degré universitaire à l'étranger ou, corollairement, la fréquentation des universités étrangères par les agents de langue française,

est partagée dans son ensemble, par la moitié, entre la France et les pays francophones d'Europe d'une part, et le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'autre part;

- 5- la fréquentation des universités canadiennes ou, corollairement, l'obtention du dernier degré universitaire au Canada par les agents de langue anglaise, est dans son ensemble à la fois nationale ou pancanadienne et, à toutes fins pratiques, exclusivement anglo-canadienne;
- 6- la fréquentation des universités canadiennes ou, corollairement, l'obtention du dernier degré universitaire au Canada par les agents de langue française, est dans son ensemble à la fois à très nette prédominance québécoise et, pour le quart environ, anglo-canadienne ou bilingue;
- 7- la montée du concours comme mode principal de recrutement dans l'après-guerre, a eu pour effet essentiel d'augmenter sensiblement la proportion des agents dotés d'un premier (et dernier) degré universitaire, nommément le B.A., chez les agents de langue anglaise, et la licence, chez les agents de langue française;
- 8- le recrutement accru dans l'après-guerre d'agents de langue française ayant fréquenté des universités anglophones ou bilingues, notamment au Canada, a entraîné une augmentation d'agents francophones ayant obtenu un M.A., et présumément une diversification beaucoup plus grande que par le passé de leurs disciplines de formation universitaire.

4- Bilingue et biculturel

Ayant répondu, dans la limite de nos moyens, aux trois questions fondamentales de ce chapitre sur le recrutement, à savoir 1) comment recrute-t-on, 2) à quel niveau recrute-t-on et 3) qui recrute-t-on, il nous paraît opportun de revenir ici brièvement à l'hypothèse générale de cette étude, et plus particulièrement à sa première partie qui dit que "le Ministère des Affaires Extérieures est un organisme à caractère bilingue et fondamentalement biculturel".

Nous croyons avoir démontré ci-devant, à l'analyse des données, et notamment celle des caractéristiques socio-économiques des agents du service extérieur, soit à propos de l'âge à l'entrée, ou du lieu de naissance, soit à propos de l'état matrimonial ou de l'origine professionnelle notamment, qu'il existe à des degrés divers des traits marquants de différenciation entre les éléments de langue française et les éléments de langue anglaise du Ministère, considérés en tant que groupes. C'est peut-être, d'ailleurs, au chapitre de la religion où la ligne de démarcation entre ces deux groupes a pu paraître le plus évident au lecteur. Nous croyons, d'autre part, avoir aussi mis en relief que le Ministère lui-même, et la Commission du Service Civil par extension, a eu tendance à traiter quelque peu différemment ces deux groupes en ce qui a trait par exemple au mode de recrutement et, par voie de conséquence, au niveau de recrutement des agents, compte tenu des variations qui ont pu exister dans le temps en ces matières. Mais il n'y a certes pas là, à notre sens, matière à se persuader que le Ministère des Affaires Extérieures est un organisme "fondamentalement biculturel". A moins que la formation scolaire ou universitaire des agents, elle, ne permette de le faire, ce qui serait a priori plus vraisemblable. Or nous avons noté qu'au niveau des études universitaires, la tendance n'est pas à la "pureté" culturelle de la formation des agents, essentiellement française dans le cas des agents de langue française, essentiellement anglo-saxonne

dans le cas des agents de langue anglaise, mais au contraire, au débordement des francophones sur l'univers culturel anglo-américain d'une part, et à la continuité ou au maintien du statu quo culturel des anglophones, d'autre part. Si "fondamentalement biculturel" que puisse donc être le Ministère des Affaires Extérieures, c'est là pour le moins un phénomène d'atténuation, voire à long terme de dilution de ce présumé caractère. Il reste cependant que le corps des agents du service extérieur, comme nous l'avons établi au départ en traitant des effectifs réels, a toujours été composé, grâce aux modalités du recrutement, d'éléments appartenant aux deux principaux groupes linguistiques du Canada. Or c'est là, à notre sens, du moins à ce stade-ci de notre étude, le seul argument qui puisse être invoqué à l'appui de la première partie de notre hypothèse générale. Ce qui n'élimine en rien, bien entendu, la sousreprésentation numérique permanente des agents de langue française dans le corps des agents du service extérieur, qui constitue à elle seule, ce qu'on pourrait appeler "le" problème, ou l'un des problèmes majeurs du Ministère.

5- Le problème du recrutement: perceptions et solutions

Il nous a paru intéressant de chercher à connaître, par des interviews, la perception que pouvaient avoir les agents eux-mêmes du problème du recrutement au Ministère, tant sur le plan général que sur le plan particulier du recrutement des agents de langue française, et des solutions qui selon eux pourraient lui être apportées.

Les perceptions

A la plupart, sinon à tous les agents de notre échantillon (64), le concours

(64) Nous reportons ici le lecteur à nos considérations méthodologiques, en tête du chapitre sur le recrutement, pour savoir ce que nous entendrons dorénavant par le terme d'échantillon.

paraît être le mode de recrutement le plus sûr et la seule façon équitable de recruter pour le Ministère. En ce qui a trait à la représentation francophone au Ministère, les agents de langue française admettent difficilement, en autant qu'ils se sentent eux-mêmes visés, que le Ministère ait pu assurer un certain contingentement ou une certaine représentation proportionnelle aux francophones au moment de leur recrutement. De même en va-t-il, du moins chez les agents les plus jeunes, à la seule pensée que le Ministère aurait pu appliquer aux recrues francophones, dans le but d'assurer cette espèce de répartition équilibrée entre les deux principaux groupes linguistiques, des critères différents de ceux de leurs collègues de langue anglaise. Par ailleurs, chez les agents plus âgés ou les agents seniors interviewés, deux individus tendent à croire que le Ministère a pu utiliser des standards différents, le premier à partir de "la formation scolaire ou universitaire présumément différente des candidats", le deuxième à partir de "la nature même de la majorité des examens", présumément plus en accord avec la mentalité anglo-canadienne. Un troisième agent croit que le Ministère n'a pas eu à se préoccuper de l'application aux francophones de normes différentes, étant donné "l'efficacité du mécanisme d'intégration des agents du Ministère", qui jouerait selon lui une fois que ceux-ci ont été recrutés. Enfin, un autre agent est d'avis que le Ministère applique, tout en n'appliquant pas, des critères différents aux candidats de langue française, en ce sens qu'en pratique, "ce sont les membres canadiens-français des jurys qui choisissent les agents de langue française, étant donné que les membres canadiens-anglais de ces jurys sont incapables d'évaluer les qualités ou la personnalité des Canadiens-français". Tous les interviewés de langue française reconnaissent toutefois d'emblée, que le Ministère fait depuis quelques années des efforts délibérés en vue d'équilibrer grosso modo les groupes d'agents recrutés, en fonction de l'importance respective des deux principaux groupes linguistiques du Canada. Deux d'entre eux soutiennent

qu'il serait plus juste de parler ici "d'intérêt" plutôt que de souci d'assurer un contingentement minimum canadien-français, et ajoutent que cet intérêt répond uniquement aux exigences de la situation politique présente au Canada.

D'autre part, des 24 agents de langue anglaise interviewés, 20 soit 85%, sont d'avis que le Ministère, dans l'année où ils ont été recrutés "was consciously trying to obtain a certain quota of French Canadians". Treize (13) d'entre eux croient, par ailleurs, que "slightly different standards had been used" dans le cas de leurs confrères francophones. Les 4 autres agents, soit 15%, estiment que le Ministère ne cherchait pas délibérément, au moment où ils ont été recrutés, à assurer un certain contingentement canadien-français, et que les critères de sélection alors appliqués furent les mêmes pour les agents de langue française comme pour ceux de langue anglaise. En 1965 cependant, et présumément depuis quelques années puisque la question portait sur le "recruitment now", 23 des 24 agents ont admis que le Ministère "was consciously trying to obtain a proportional number of French Canadians in its annual recruitment", et l'autre a répondu que "he was not sure". De ces 24 agents la moitié, soit 12, croient qu'il se peut qu'on emploie à présent "slightly different standards", ou plus exactement "slight differences in the same standards", et encore pas de façon générale dans le cas des candidats de langue française. Huit (8) estiment que les critères sont les mêmes et 4 ne le savent pas trop. A la question "is proportional representation a legitimate goal" dans le recrutement des agents, posée à 20 des 24 agents de langue anglaise de l'échantillon, 16 soit 80% ont répondu oui, en principe, ou "favored the general principle". Mais que faire en pratique pour traduire ce principe dans les faits?

Les solutions

Plusieurs parmi les agents de langue française ont fait valoir le point de

vue que tant que ne serait pas résolue la crise politique que traverse présentement le Canada, quels que soient les efforts accomplis par le Ministère et quels que soient les critères utilisés, on n'arriverait jamais à recruter un nombre suffisant d'agents francophones. Chez les plus sensibilisés au "problème" du recrutement des agents de langue française, plusieurs ont fait preuve d'esprit d'accommodement vis-à-vis la règle du concours comme seule voie équitable d'accès au Ministère. Le recrutement individuel serait à pratiquer, selon l'un deux, dans le cas de candidats que n'intéresse pas le concours, notamment les professeurs. Il y aurait place, selon un autre, pour quelques spécialistes recrutés de l'extérieur, bien que de telles recrues auraient à se familiariser avec les méthodes du Ministère. Un troisième dit ne pas avoir d'objection, pour sa part, à l'apport de sang nouveau de l'extérieur, au niveau des chefs de postes. Un autre se déclare favorable au recrutement de Canadiens-français à des échelons élevés, en autant que ce recrutement répondrait à des besoins réels, et pourvu que les candidats retenus soient de bonne qualité. Mais l'un des interviewés réclame d'abord justice pour les agents de langue française déjà en place, avant que le Ministère ne procède au recrutement hors concours d'autres Canadiens-français.

D'autre part, 17 des 24 agents de langue anglaise de l'échantillon se sont déclarés contre une campagne spéciale visant à recruter des Canadiens-français seulement, à des niveaux intermédiaires. Huit (8) parmi ces 17 sont opposés en principe à tout recrutement à un niveau élevé. Sept (7) estiment que tout recrutement à un niveau élevé devrait être limité aux spécialistes. Deux (2) ont paru par contre n'avoir aucune objection au recrutement, à ce niveau, de non-spécialistes. Presque tous ces 17 agents, cependant, se sont inquiétés de l'effet de retardement (career blockage), et de la démoralisation qui, selon eux en résulterait, du recrutement de généralistes à des niveaux élevés. Les agents les plus séniors, ceux des classes 6 et 7, appuient leur opposition sur

des raisons d'efficiency. Quatre (4) de ces 17 agents se sont déclarés opposés à un "special appeal on ethnic grounds", tandis que 4 ou 5 d'entre eux ont exprimé la crainte qu'une telle campagne, par le retardement qu'elle entraînerait sur le plan des carrières, ne provoque des animosités à l'égard du groupe francophone. La plupart de ces 17 agents disent qu'ils n'auraient pas d'objection à la tenue d'une campagne spéciale visant à recruter des Canadiens-français au niveau des classes 1 et 2, soit donc au bas de l'échelle. Ce moyen est, selon eux, la seule manière satisfaisante d'atteindre une représentation mieux équilibrée des groupes linguistiques au Ministère.

Sept (7) des 24 agents anglophones de l'échantillon, soit 30%, affirment qu'ils seraient favorables, ou du moins qu'ils ne s'opposeraient pas, à une campagne spéciale de recrutement de Canadiens-français seulement, à des niveaux intermédiaires. Ces 7 agents, toutefois, sont d'avis que cette campagne, si elle avait lieu, devrait être "on a relatively small scale", et que même alors, il y avait risque qu'elle ne provoque "career blockages and thereby harm morale". La majorité d'entre eux croient que "la" solution consiste encore à s'efforcer d'inciter un nombre plus grand de Canadiens-français de valeur à s'inscrire aux concours annuels de recrutement.

Chapitre troisième : L'entraînement

L'entraînement constitue la première séquence de la vie professionnelle des agents au Ministère, du moins des agents recrutés par voie de concours. Cette séquence suit immédiatement dans le temps la phase du recrutement. A l'encontre de ce dernier, toutefois, dont la responsabilité est partagée dans les faits entre le Ministère des Affaires Extérieures et la Commission du Service Civil, l'entraînement, lui, relève entièrement du premier, tant en ce qui a trait à son orientation générale qu'en ce qui touche à ses modalités.

Au sens large du terme, l'entraînement englobe toute la formation professionnelle acquise au Ministère par les agents. Il inclut donc, tout aussi bien les conférences, les visites ou les cours que leur offre le Ministère, que leurs affectations sur le plan du travail proprement dit. Pour les fins de cette étude, cependant, nous reporterons l'étude des affectations ou nominations au chapitre traitant de l'utilisation des agents. D'autre part, nous ferons porté ici le gros de nos observations sur l'entraînement ou training formel donné aux agents par le Ministère au moment de leur entrée en fonction. Et comme en cette matière la politique du Ministère a toujours été formulée a posteriori, c'est-à-dire à partir des faits ou de la pratique elle-même, nous ne distinguerons pas comme nous l'avons fait pour le recrutement, entre les intentions ou la politique et les faits, mais nous opposerons plutôt la politique du Ministère en matière de recrutement et les perceptions qu'ont les agents eux-mêmes de cette politique.

1- La politique d'entraînement

Dans ses lignes essentielles, la politique du Ministère des Affaires Exté-

rieures en matière d'entraînement date de 1948 (1). Elle n'a jamais depuis été reprise, sauf dans certaines de ses modalités. Cette politique vise fondamentalement à permettre aux agents juniors du service extérieur "d'acquérir une expérience pratique des diverses fonctions du Ministère" (2). Elle se traduit par "la participation directe au travail du Ministère, comme la chose se fait dans d'autres métiers pour les apprentis" (3), et selon le précepte que "c'est en forgeant qu'on devient forgeron" (4), ou en d'autres mots, par le on-the-job-training des Canadiens de langue anglaise (5).

L'entraînement général

En principe, l'entraînement général des agents s'étend jusqu'à la fin de leur premier séjour en poste à l'étranger. La phase initiale de cet entraînement en est toujours un séjour obligatoire dans l'administration centrale, dont la durée moyenne a varié de 24 à 12 mois entre 1948 et 1965 (6), et au cours duquel "le Ministère fait en sorte que chacun travaille successivement (de 3 à 6 mois, selon les périodes) dans une direction géographique, fonctionnelle et administrative" (7). Cet entraînement professionnel, à proprement parler, est complété par

(1) "This systematic training of junior F.S.O.'s is only now being introduced and it will be developed in the light of experience", Circular Document Administration No. 42 of November 1, 1948, to the Heads of Canadian Posts Abroad.

(2) "L'entraînement des agents du service extérieur", Affaires Extérieures, juillet 1953.

(3) "L'Université de l'Edifice de l'Est", Affaires Extérieures, octobre 1954, vol. 6, no. 10, pp. 320-321.

(4) Marcel Cadieux, "Le Ministère des Affaires Extérieures", p. 35.

(5) "The training provided for new Foreign Service Officers is essentially training on the job", D.V. Le Pan, op. cit., p. 8.

(6) "No new officer is posted abroad until he has served in Ottawa for at least a year", D.V. Le Pan, op. cit., p. 8.

(7) Affaires Extérieures, juillet 1953, op. cit.

une série de conférences données par des hauts fonctionnaires du Ministère ou d'autres services de l'Etat, dont l'ensemble "évoque" à ce point "le souvenir des études universitaires" (8), qu'elles portent l'appellation courante de "l'Université de l'Edifice de l'Est".

Le curriculum de "l'Université de l'Edifice de l'Est" comportait au départ, en 1948, uniquement "a series of lectures given by senior officers on the formulation of policy and the main Departmental responsibilities" (9). Il en est venu à comprendre toutefois, au gré des circonstances, soit "des conférences sur les travaux des autres ministères ou services dont l'activité s'étend à l'extérieur du pays", soit "des entretiens confiés d'ordinaire à des agents qui viennent de séjourner à l'extérieur en qualité de troisièmes secrétaires", soit enfin des rencontres avec les chefs de missions de passage à Ottawa, qui "possèdent une connaissance particulière de certains pays ou parties du monde" (10). En 1958, le Ministère avait ajouté à ce programme certaines activités extra-curriculaires, dont de brèves excursions ou visites au Service international de Radio-Canada, à l'Office National du Film, et à l'usine de Chalk River de la Société d'Energie atomique du Canada. Enfin, depuis quelques années, le Ministère offre en outre à un certain nombre de ses recrues, pour des fins d'entraînement, l'occasion d'observer sur place à New York, durant l'Assemblée générale des Nations Unies, le fonctionnement de la Délégation Permanente du Canada auprès des Nations Unies.

(8) "L'Université de l'Edifice de l'Est", Affaires Extérieures, octobre 1954, pp. 320-321.

(9) Circular Document No. 42 of November 1, 1948.

(10) Affaires Extérieures, octobre 1954.

Il reste, cependant, que l'essentiel de cette première partie du programme d'entraînement est "d'initier le jeune diplomate, avant son départ en poste, à la pratique de la diplomatie et particulièrement de la diplomatie canadienne" (11), en lui permettant d'acquérir "une connaissance générale de la routine du Ministère avant d'être affecté à un domaine particulier" (12). Comme l'avouait lui-même le Secrétaire général des Affaires Extérieures en 1958, "c'est une façon empirique de régler le problème de la formation" (13).

Le premier poste à l'étranger offre en principe l'occasion au Ministère de poursuivre la formation professionnelle des agents (14). En pratique, toutefois, ce stade ne fait que prolonger ou arrondir leur apprentissage du métier de diplomate en diversifiant leur expérience, notamment sur le plan du travail et sur le plan social (15).

La formation linguistique

Puisque, durant la période qui intéresse cette étude, la connaissance des

(11) "L'apprentissage de la diplomatie", Affaires Extérieures, Vol. XI, no. 9, septembre 1963, p. 336.

(12) Comptes-rendus et Témoignages, Comité Permanent des Affaires Extérieures, fasc. 10, 20 mai 1954.

(13) M. Jules Léger, (Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures 1954-1958), Comptes-rendus et Témoignages, Comité Permanent des Affaires Extérieures, fasc. 4, le 6 août 1958.

(14) "The first posting abroad is an essential stage in the training of an F.S.O.", Circ. Doc. Admin. No. 42, November 1, 1948, Dept. of External Affairs.

(15) "To sum up, Heads of Missions should endeavour to give junior officers experience in the various aspects of the work of their Mission, so that they may progressively be assigned heavier responsibilities in anyone of the field of diplomatic activity", Circ. Doc. Admin. No. 42, November 1, 1948.

deux langues officielles du Canada n'a jamais été rendue obligatoire à l'admission des agents au service extérieur, il convient de se demander si le Ministère lui-même, dans son programme d'entraînement, a cherché à combler le cas échéant les déficiences linguistiques de ses agents.

Jusqu'en 1957 environ, il n'en fut guère question de façon générale, sauf en des termes "d'encouragements" (16) et de souhaits (17). Et comme l'anglais a toujours été en pratique la langue de travail du Ministère, il n'était pas faux d'affirmer que "les fonctionnaires que nous envoyons dans des pays où le français est langue courante possèdent à leur arrivée une bonne connaissance du français aux fins de leur travail" (18). On admettait d'ailleurs volontiers à l'époque, que "pour le moment, chacun (au Ministère) doit s'occuper pour son compte de son perfectionnement en français ou en anglais" (19). D'aucuns estiment cependant que le fait d'avoir considéré bilingue en principe tout agent du service extérieur, ou d'avoir pris pour acquis que celui qui ne l'était pas le deviendrait volontairement, a pu gêner la mise en branle d'un véritable programme de formation linguistique des agents au Ministère (20).

(16) "They are encouraged to learn the two official languages of the country"... Cir. Doc. Admin. No. 42, November 1, 1948.

(17) "Nous comptons qu'ils apprendront à fond l'autre langue aussi vite que possible, après leur entrée au Ministère", R.A. Mackay, Comité Permanent des Affaires Extérieures, séance du 6 mai 1954.

(18) Témoignage de R.M. Macdonnell (Sous-Secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires Extérieures-administration), séance du 17 mai 1956 devant le Comité Permanent des Affaires Extérieures.

(19) Idem

(20) "It would be widely agreed that the development of language training in the Department has been hindered by the fact that in theory all officers are fluent in both of the official languages, although the theory is substantially at variance with the facts". D.V. Le Pan, op. cit.

A partir de 1958 toutefois, le Ministère entreprit, sur une échelle réduite, de rendre bilingues le cas échéant les agents de langue anglaise qu'il recrutait, en leur offrant des cours de français. Ces cours de français qui se donnaient au "niveau élémentaire" et au "niveau avancé" à raison de deux heures par semaine, n'ont cependant jamais été obligatoires (21). Leur but essentiel était "to provide those attending with sufficient experience in conversational French to use it socially and to transact simple official business at posts abroad" (22) ce qui, tout en ne s'éloignant guère de préoccupations parallèles exprimées sur le même sujet en 1948 (23), permettait au Ministère d'affirmer en 1960 que "le succès obtenu à cet égard paraît remarquable" (24). Quant aux agents de langue française, on présumait qu'ils connaissaient suffisamment l'anglais au moment de leur recrutement (25).

Dans le cadre de son programme d'entraînement "révisé et élargi" vers la fin de 1962, le Ministère offrit d'abord en 1963 à "certains agents du service extérieur", de toute évidence des agents non bilingues de langue anglaise, "des cours supérieurs de français à l'Université Laval" (26). Puis à partir de 1964, et sur-

(21) "Ils peuvent aussi suivre des cours de français, s'ils ne sont pas familiers avec cette langue", Jules Léger, Comité Permanent des Affaires Extérieures, séance du 6 août 1958.

(22) R. Campbell - Mémo à l'adresse de la Commission Glassco, op. cit.

(23) "English-speaking candidates for the service should aim to be able to read French easily; second to understand the spoken word; third to speak it; and last, to write it, in that order, for that is the order in which they will have most need of it", T.W.L. MacDermot, Head of Personnel and former Principal of Upper Canada College, "training for the Foreign Service", International Service, Vol. IV, no. 1, Toronto, Winter 1948-1949.

(24) "Le recrutement des agents du service extérieur", Affaires Extérieures, Vol. XII, no. 9, septembre 1960, p. 785.

(25) "No difficulty for French Canadians who are all reasonably competent in English when they join. For them it is a question of practicing the use of English in Departmental work". R. Campbell, Sous-Secrétaire d'Etat adjoint aux affaires administratives, mémo à la Commission Glassco, 1961.

(26) Rapport Annuel du Ministère des Affaires Extérieures - 1963.

tout de 1965, le Ministère offrit, dans certaines limites (27), un programme d'entraînement linguistique qui pour la première fois s'adressait aussi bien à ses agents de langue française qu'à ses agents de langue anglaise. La partie obligatoire de ce programme comportait, au début de 1966, une période initiale de trois mois de cours élémentaires mais intensifs, soit en anglais, soit en français, pour les recrues dont la connaissance de l'autre langue était virtuellement nulle. La partie facultative, elle, comprenait une série de cours d'une longueur indéterminée, donnés en principe au rythme d'une heure ou deux par jour, à ceux qui paraissaient en avoir besoin après six mois de travail régulier dans l'administration centrale. Ce programme était, semble-t-il, partie d'un plan de bilinguisation progressive des services fédéraux du gouvernement central.

L'expertise régionale

A certains de ses agents - une quinzaine au total -, pour la plupart déjà bilingues, le Ministère a offert depuis 1954 environ, l'occasion d'étudier à temps plein, en vue d'une spécialisation régionale, l'une de quatre langues étrangères dites "difficiles", à savoir l'arabe, le chinois, le japonais ou le russe. Ces études, dont la durée moyenne s'échelonne entre un an (pour le russe) et trois ans (pour le chinois), représentent incontestablement du point de vue des agents, une forme poussée et privilégiée d'entraînement. Au cours des dix premières années de ce programme, le Ministère a affecté un nombre sensiblement égal d'agents de langue française (5) et d'agents de langue anglaise (4) aux études arabes, chinoises et japonaises, et un nombre à peu près proportionnel à leur importance

(27) "We have also been endeavouring, within the resources at our disposal, to provide more training in French and English for certain entrants", extrait d'une lettre du 23 avril 1963 de Marcel Cadieux au Dr. N.A.M. Mackenzie, président d'une commission d'études de l'Association des Universités et des Collèges du Canada, sur l'enseignement des relations internationales au Canada.

numérique au Ministère, d'agents de langue anglaise (6) et d'agents de langue française (2) aux études russes.

L'entraînement de mi-carrière

Enfin le Ministère a offert à ses agents, depuis 1949, certaines affectations qui, de fait, constituent ce qu'on pourrait appeler un entraînement de mi-carrière. La plupart de ces affectations, en effet, dont la durée moyenne est d'une année, sont dans des collèges de la défense, soit le National Defence Collège (NDC) de Kingston (28), soit le Collège de la Défense de l'OTAN, soit l'Imperial Defence College (IDC) de Londres (29) ou, depuis 1964, à l'Ecole Nationale d'Administration de Paris.

Les trois premières affectations faites à l'Ecole Nationale d'Administration, ont porté respectivement sur deux agents de langue anglaise en 1964 et en 1965, et sur un agent de langue française en 1965. Les deux seules affectations au Collège de la Défense de l'OTAN ont été, par ailleurs, le fait d'un agent de langue française et d'un agent de langue anglaise. D'autre part au National Defence College de Kingston, le nombre d'agents de langue française a été, à 27%, au dessus de la proportion moyenne des agents francophones dans le corps des agents du service extérieur. Par contre, tous les agents affectés à l'Imperial Defence College sauf 1, soit 9 au total, ont été des agents de langue anglaise.

(28) Le National Defence College, fondé en 1947, offre à des fonctionnaires de rang intermédiaire des cours d'experts sur "les aspects militaires, économiques, scientifiques, politiques et culturels de la sécurité nationale", Affaires Extérieures, Vol. XIV, no. 2, février 1962.

(29) Fondé en 1927, l'Imperial Defence College a pour objet de "fournir aux trois armes et aux services civils du Commonwealth des officiers et des fonctionnaires supérieurs capables d'exercer des commandements élevés et d'occuper des postes-clés dans l'organisation de la défense du Commonwealth, en tant de paix comme en temps de guerre", Affaires Extérieures, février 1954, p. 64.

2- Bilingue et biculturel

Comme nous l'avons fait au chapitre du recrutement, il convient que nous revenions ici brièvement à l'hypothèse générale de cette étude, et plus particulièrement à la partie qui se lit comme suit: "Le Ministère des Affaires Extérieures est un organisme à caractère bilingue et fondamentalement biculturel, dont le comportement sur le plan de l'administration de son personnel reflète cette condition essentielle"... La question est pour nous de savoir si la politique du Ministère en matière d'entraînement ou de perfectionnement, tient vraiment compte du fait que le corps des agents du service extérieur a toujours été composé d'éléments appartenant aux deux principaux groupes linguistiques du Canada.

Force nous est de reconnaître d'emblée, que l'esprit même qui préside au programme général d'entraînement des jeunes agents du Ministère, qui est comme on sait celui du on-the-job-training, ne donne guère prise au caractère "bilingue et fondamentalement biculturel" du corps des agents du service extérieur. Ce qui est certain, en outre, c'est que le Ministère n'a pas de politique officielle visant à permettre au départ, notamment à ses agents de langue française, "d'apprendre en travaillant" (30) dans tel ou tel secteur de l'administration centrale où les conditions de travail (personnel, nature du travail, langue de travail) seraient mutadis mutandis le moins éloignées de leur caractère et de leur formation scolaire et universitaire (31). D'autre part, il nous faut constater que les conférences de "l'Université de l'Edifice de l'Est" ont été

(30) Rapport annuel du Ministère des Affaires Extérieures - 1949, Ottawa.

(31) "The objective of the service is not, it seems, to ensure that French Canadians become more so (I hasten to add that the reverse is not true) and limit themselves to being the interpreters and advocates of Quebec views"... Marcel Cadieux, lettre du 22 mars 1965 à Michael Olivier, Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme.

données dans leur très grande majorité, sinon dans leur totalité, exclusivement en langue anglaise.

Le souci que manifeste par ailleurs le Ministère des Affaires Extérieures, depuis 1949, d'étendre parmi ses agents la connaissance des deux langues officielles du Canada, peut être considéré cependant comme un indice de conscience "bilingue et fondamentalement biculturel". Mais à y regarder de près, toutefois, on a vite fait de se rendre compte que ce souci a toujours été plus d'ordre linguistique que d'ordre culturel, et que même sur le plan de la langue, il a trouvé ses propres limites dans les programmes offerts à l'école fédérale de langues de Hull, notamment pour ce qui est de la langue écrite.

Sur le plan du perfectionnement, il semble bien que le Ministère ait eu officiellement l'intention de tenir compte du bilinguisme des agents affectés à l'étude de langues étrangères. Mais étant donné l'absence toujours courante de critères objectifs lui permettant d'évaluer le degré de bilinguisme de ses agents, il n'est pas impossible que le Ministère ait, en pratique, fait fi de l'intention selon laquelle seuls des agents préalablement bilingues peuvent recevoir un entraînement conduisant à une expertise régionale. Il est évident, d'autre part, que le Ministère a tenu compte de son "caractère bilingue et fondamentalement biculturel" dans ses affectations aux divers collèges de la défense, encore qu'il l'ait fait de façons différentes selon les institutions. En effet, alors qu'au niveau inférieur, celui du National Defence College de Kingston, la proportion des francophones a été environ de 27%, au niveau supérieur, celui de l'Imperial Defence College de Londres, huit (8) agents sur 9 du Ministère qui y ont fait des stages, soit 89%, ont été des agents de langue anglaise (32).

(32) Lettre du Ministère des Affaires Extérieures à l'auteur, en date du 12 avril 1966.

On conviendra peut-être qu'il nous est difficile, sinon impossible, dans les circonstances, en ce qui concerne l'entraînement et le perfectionnement, de ne pas infirmer l'affirmation que le comportement du Ministère sur le plan de l'administration de son personnel reflète son caractère bilingue et fondamentalement biculturel. Or il n'est pas dit que nous ne puissions trouver, sur le plan des perceptions qu'ont les agents eux-mêmes de l'entraînement et du perfectionnement au Ministère, certains traits permettant au lecteur de nuancer cette conclusion qui, du point de vue de cette étude, a bien entendu, à ce stade-ci, un caractère nettement provisoire.

3- Les perceptions en matière d'entraînement et de perfectionnement

Les perceptions qu'ont les agents de notre échantillon, de l'entraînement et du perfectionnement au Ministère, se situent sur trois plans. Ce sont dans l'ordre : la nature, la signification et l'évolution future des divers programmes existants.

a) nature du programme d'entraînement

Tous les agents de l'échantillon reconnaissent d'emblée que l'entraînement au Ministère tient de la philosophie du on-the-job-training. L'idée principale en est, soutient un agent de langue française, "de vous jeter dans le bain, de vous initier au métier, et de vous mouler graduellement". Plusieurs agents de langue française mettent toutefois en doute l'existence même d'un véritable programme d'entraînement. "There is no real training by supervisors", affirment dans la même veine plusieurs agents de langue anglaise. La preuve a contrario, peut-on dire, apparaît à ce qu'une certaine Direction de l'administration centrale, s'est vue dans l'obligation de recourir à un système d'entraînement officieux qui lui est propre, et en vertu duquel chacune des recrues est placée sous la surveillance d'un agent (junior) de la classe 3. Or ce système ad hoc fonctionne, avoue

l'un des interviewés, en autant que le surveillant désigné "is a good teacher and is not overloaded with work".

Les agents de quelque séniorité de l'échantillon admettent sans hésitation que les recrues reçoivent aujourd'hui plus d'attention que dans le passé, ce qui entraîne, par voie de conséquence, qu'elles exercent en général moins de responsabilités au départ. L'entraînement est certes plus "systématique", ajoute-t-on, en ce sens que les agents à l'entraînement sont déplacés plus souvent d'une direction à une autre, et que la série de conférences de "l'Université de l'Edifice de l'Est" est à la fois plus longue et plus variée. Mais on doute fort que la qualité de cet entraînement soit de quelque façon meilleure, puisqu'on considère certaines de ces conférences, au mieux comme des "causeries dont le bénéfice à tirer est assez mince", et au pis comme "une perte de temps".

Tous les agents de l'échantillon savent que le programme actuel d'entraînement comporte des cours de langue. Ceux de langue anglaise estiment que cet élément positif fait contraste avec le début, en 1949, d'un enseignement "after hours" du français qui, assuré par un volontaire, était du type "hit and miss", ou encore celui des années 1957-1958 dont les classes, tenues à des heures malcommodes de la journée, "were nonchalant". Les agents de langue française, eux, tendent pour la plupart à enregistrer sans grand optimisme le fait même des cours actuels de français, qu'ils jugent généralement par trop superficiels.

b) signification de l'entraînement et du perfectionnement

Dans des termes plus ou moins identiques, tous les agents de l'échantillon reconnaissent que le programme d'entraînement général du Ministère contribue à familiariser les agents avec les rouages administratifs des Affaires Extérieures, en particulier, et de l'appareil gouvernemental, en général. Là où les

avis différent cependant, c'est à savoir si ce programme d'entraînement a la même valeur ou la même signification pour les agents de langue française que pour les agents de langue anglaise.

En raison des cadres somme toute limités du programme d'entraînement lui-même, les agents de langue anglaise de l'échantillon estiment, en grande majorité, que les agents francophones retirent le même bénéfice qu'eux de l'entraînement du Ministère. Quatre (4) sur 24 sont même d'avis que les conférences de "l'Université de l'Edifice de l'Est" portant sur l'administration publique, ne peuvent que profiter davantage aux agents de langue française dont la formation scolaire et universitaire est, selon eux, en général plus théorique.

Les agents de langue française de l'échantillon, d'autre part, font preuve de moins d'unanimité dans l'évaluation du mérite ou de la signification du programme général d'entraînement du Ministère. Tout en déclarant que le on-the-job-training est le meilleur entraînement que puisse donner le Ministère, un de ces agents ajoute que c'est l'approche qui, néanmoins, permet le mieux aux agents de langue anglaise d'acquérir rapidement des habitudes de travail "qui sont conformes à leur formation". Un autre agent de langue française soutient, par ailleurs, que les conférences de "l'Université de l'Edifice de l'Est" apportent davantage aux agents canadiens-français sur le plan de la connaissance des institutions administratives fédérales. Un troisième agent francophone estime, en revanche, que ces conférences sont vraisemblablement plus profitables aux agents canadiens-anglais, d'une part en raison des connaissances préalables que ceux-ci possèdent généralement sur les institutions fédérales, et d'autre part en raison de la langue (l'anglais) dans laquelle ces conférences sont données. Plusieurs agents de langue française ne sont pas non plus sans se rendre compte que les cours de langue profitent da-

vantage, du moins de façon directe, aux agents anglophones qu'aux agents francophones (33).

Parmi les agents de notre échantillon, huit (8) agents ont reçu du Ministère un complément de formation, ou se sont vus offrir ce qu'on peut appeler l'occasion d'un perfectionnement. Sur ces 8 agents, 4 sont de langue française et 4 de langue anglaise. Des 4 agents de langue française, 3 ont acquis une expertise régionale dans des écoles de langues étrangères, et le quatrième a fait un séjour au National Defence College de Kingston. Des 4 agents de langue anglaise, un a étudié à mi-temps, en poste, une langue étrangère, un a fréquenté une institution universitaire réputée d'Europe, et les 2 autres ont fait respectivement des stages d'études au National Defence College et à l'Imperial Defence College.

Presque tous les agents de notre échantillon disent qu'ils accepteraient volontiers du Ministère un complément de formation académique. Peu reconnaissent cependant aux programmes d'études des collèges de la défense, une valeur intrinsèque. Selon l'un des interviewés, la fréquentation de l'un ou l'autre des collèges de la défense a un effet "légèrement négatif" sur la carrière d'un agent, en le tenant éloigné ou absent de l'administration centrale. La plupart des interviewés tendent manifestement, par ailleurs, à déprécier les affectations du Ministère au National Defence College. Quatre (4) agents anglophones estiment qu'une affectation au NDC constitue même un mauvais augure pour un agent. La raison en tient, dit l'un des agents, à ce que le Ministère n'est pas lui-même fixé sur la formule du NDC. C'est une "école d'anglicisation", déclare à l'extrême, un autre agent de langue française. On a l'impression, dit un troisième, que le Ministère a "une politique de cure ou de vacances" dans ses affectations d'agents au NDC.

(33) Un agent de langue française en poste à l'étranger, et qui ne faisait pas partie de notre échantillon, nous a écrit que ces cours "pourront justifier à l'occasion le retardement d'une promotion dont aurait pu (sinon dû) bénéficier un fonctionnaire francophone".

Un autre agent de langue française affirme néanmoins qu'il accepterait peut-être d'y aller durant un an, "pour lire".

L'Imperial Defence College de Londres a une meilleure cote chez la plupart des agents. Compte tenu du fait que les agents nommés à l'IDC sont habituellement plus âgés, et par conséquent de rang plus sénior, que ceux envoyés au National Defence College, plusieurs, dont au moins 6 des agents de langue anglaise de notre échantillon, considèrent comme un "favourable sign" ou une marque de prédilection, une affectation à l'Imperial Defence College.

c) évolution future de l'entraînement

Devant le problème de savoir si le Ministère devrait élargir ou développer son programme d'entraînement, plus d'agents de langue anglaise que d'agents de langue française ont des vues à exprimer. En effet, au moins 5 agents anglophones de notre échantillon préconisent un "substantive training" de la part du Ministère, c'est-à-dire un entraînement de forme universitaire, qui s'adresserait à toutes les recrues. L'un d'eux estime qu'il est illusoire de croire que les jeunes gens que recrute le Ministère possèdent, dans des domaines aussi spécialisés que l'économie ou la défense, toutes les connaissances nécessaires. Un autre soutient que l'entraînement devrait comporter des enseignements spécifiques dans le but d'accroître la compréhension que possèdent les agents des sociétés des pays en voie de développement. Deux (2) agents sont d'avis qu'un Foreign Service Institute devrait être établi à des fins d'entraînement au Canada. En revanche, cinq (5) autres agents anglophones se disent catégoriquement opposés à tout genre de programme "académique", estimant qu'il n'appartient pas au gouvernement de pourvoir à la formation universitaire des agents.

Si paradoxal que cela puisse paraître, les agents de langue française de

l'échantillon donnent l'impression d'avoir moins réfléchi que leurs collègues anglophones à l'organisation générale du programme d'entraînement du Ministère. Un seul d'entre eux, en revanche, a fait valoir le point de vue qu'il ne verrait en aucune façon un entraînement plus poussé au Ministère, parce que "ce n'est pas le rôle du Ministère de ce transformer en école". Un autre agent francophone, originaire d'en dehors du Québec, soutient que les imprévus du travail au Ministère rendent impossible tout effort de systématisation de l'entraînement des agents. Par ailleurs, plusieurs agents francophones semblent ne pas être opposés à l'idée d'une Ecole Nationale d'Administration. Un dernier agent, qui estime que l'entraînement ne devrait pas se donner "à mi-temps", soulève la possibilité d'obliger les recrues à fréquenter durant un an une "Ecole de Diplomatie", où leur seraient offerts des enseignements d'histoire contemporaine, de droit international, en plus de certaines études régionales (area studies) et des cours de langues.

D'autre part, tous ou presque tous les agents de notre échantillon ont quelque suggestion à faire quant à l'amélioration du programme actuel d'entraînement. Au moins neuf (9) parmi ces agents, dont huit (8) de langue anglaise, suggèrent que ce programme devrait comporter un voyage d'étude ou de familiarisation à travers le Canada. Sept (7) agents de langue anglaise, mais aucun agent de langue française, proposent qu'il soit donné un entraînement ou une introduction formelle aux méthodes de travail ou aux procédures administratives du Ministère. Cinq (5) autres verraient d'un bon œil un régime de supervision accrue du travail des agents à l'entraînement. Un agent de langue française réclame en revanche plus de responsabilité pour les jeunes agents. Au moins un agent de langue française et un agent de langue anglaise suggèrent qu'on donne à chaque agent l'occasion de travailler, le premier dans "des directions intéressantes", le deuxième dans des "action divisions". Un autre agent francophone croit que des séjours plus prolongés dans les directions du Ministère, de la part des agents à l'entraînement, et

des stages effectués dans certains autres ministères fédéraux, notamment la Citoyenneté, les Finances et le Commerce, équivaldraient à un approfondissement réel du programme d'entraînement.

Chapitre quatrième : L'utilisation

Nous entendons par utilisation, pour les fins de cette étude, l'emploi que fait le Ministère de ses agents. Où vont, une fois recrutés, les agents à travers l'organisation du Ministère? dans quels secteurs sont-ils affectés? dans quels postes à l'étranger ou dans quels pays sont-ils nommés ou permutés? L'utilisation porte donc essentiellement sur les affectations que reçoivent du Ministère les agents. Elle est naturellement instrument de formation professionnelle et constitue, de fait, le deuxième volet de l'entraînement dans son sens plein, ou du perfectionnement des agents du service extérieur. Elle est aussi facteur d'avancement et représente, en somme, le premier tableau de l'avancement dans son sens large. Nous nous proposons néanmoins d'en traiter ici de manière tout à fait distincte de l'un comme de l'autre.

Nous aborderons ce troisième thème de notre étude en revenant à l'approche utilisée au chapitre du recrutement, à savoir celle d'une confrontation entre la politique ou les intentions du Ministère, d'une part, et les faits eux-mêmes, d'autre part. Nous croyons toutefois utile, au préalable, dans le but de mieux faire comprendre le comportement du Ministère, d'exposer brièvement comment se répartissent parmi les agents les responsabilités en ce qui a trait à l'utilisation dans son sens large, et par la suite d'identifier enfin, à l'intérieur du groupe des agents, les seuls éléments vraiment professionnels, les agents dits de carrière.

1- Le partage général des responsabilités

En matière d'administration du personnel, comme d'ailleurs en toutes autres matières, le Secrétaire général est le personnage qui, au Ministère, détient théoriquement tous les pouvoirs, sous l'autorité ultime bien sûr du Ministre lui-même.

C'est le Secrétaire général qui avise aux mouvements du personnel diplomatique supérieur. C'est lui qui choisit, en dernière analyse, tous ses collaborateurs immédiats, notamment les Secrétaire général adjoints, et qui confirme ou inspire le remplacement des chefs de direction dans l'administration centrale. C'est le Secrétaire général qui ratifie toutes les promotions des agents, et qui souvent détermine celles du personnel supérieur du Ministère.

La personnalité du titulaire du poste de Secrétaire général entre évidemment pour beaucoup dans l'exercice de ce pouvoir théorique. Certains titulaires n'auront trêve d'intervenir, à leur gré pour ainsi dire, dans tel ou tel aspect de l'utilisation du personnel. D'autres tiendront à exercer, comme de "droit divin", toute l'autorité en telle ou telle matière relative à l'emploi des agents. D'autres, enfin, préféreront se fier au jugement de certains subalternes et à s'en remettre en définitive à certaines structures administratives ad hoc. On peut dire toutefois, toutes choses étant égales par ailleurs, que plus le Ministère, et par ricochet plus le corps des agents du service extérieur, devient complexe en se développant, plus le Secrétaire général aura tendance à s'en remettre à ceux parmi ses propres conseillers qui auront sa confiance.

Le Secrétaire général a en effet toujours eu officiellement au moins un conseiller en matière d'administration du personnel. Jusqu'à la création de la Direction du Personnel en 1947, cet assistant était le Directeur des Services Administratifs (Chief Administrative Officer) du Ministère. Mais depuis, c'est habituellement le Secrétaire général adjoint à l'administration qui remplit ce rôle. D'aucuns reconnaissent, cependant, que depuis les années 1947-1948, le Secrétaire général adjoint de qui relève la Direction du Personnel, et qui a d'ailleurs le plus souvent été en même temps responsable des autres directions administratives du Ministère, a été de fait le personnage-clé du Ministère en matière d'administra-

tion du personnel. D'autant plus que l'inévitable absorption du Secrétaire général dans des questions de haute politique, laisse au Secrétaire général adjoint (personnel) beaucoup plus de latitude qu'il n'y paraît à première vue. Et que, par ailleurs, la gamme de renseignements dont il dispose sur les agents est à nul autre comparable. D'autre part, étant donné qu'il jouit normalement de la pleine confiance du Secrétaire général, c'est lui qui se trouve le mieux en mesure de prendre des initiatives dans le vaste champ de l'administration du personnel (1).

Le Secrétaire général adjoint (personnel) est cependant à son tour assisté dans ses fonctions par le chef du Personnel, et par la Direction du Personnel, dont le travail consiste en partie à faire des "periodic recommendations for the assignment of middle-rank and junior officers" (2). Ces recommandations étaient jadis, dans les années 1950, soumises au Posting Committee, devenu plus tard le Personnel Planning Board, l'un et l'autre comprenant le Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint (personnel) et le Chef du Personnel (3). Elles sont passées toutefois, plus tard, sous l'autorité effective du Chef de la Direction du

(1) Q. - (Herridge) - Sur quoi se base-t-on pour faire ces nominations (chefs de mission)? Est-ce un comité qui les choisit, ou qui décide de l'endroit où iront les divers représentants?

R. - (Green, Ministre des Affaires Extérieures) - "... cela dépend en premier lieu du Sous-Secrétaire adjoint chargé de l'administration" (Secrétaire général adjoint-personnel), Comité Permanent des Affaires Extérieures, séances du 2 et 3 mai 1961.

(2) "In posting involving officers up to Grade 4, the Head of Personnel Operations Division may usually approve the posting recommendation without reference to higher authority, except in special circumstances", Circular Document Administrative No. 2/65 "Personnel Administration - Problems and Policies - II. Departmental Officers-Posting Policies", 29 décembre 1964.

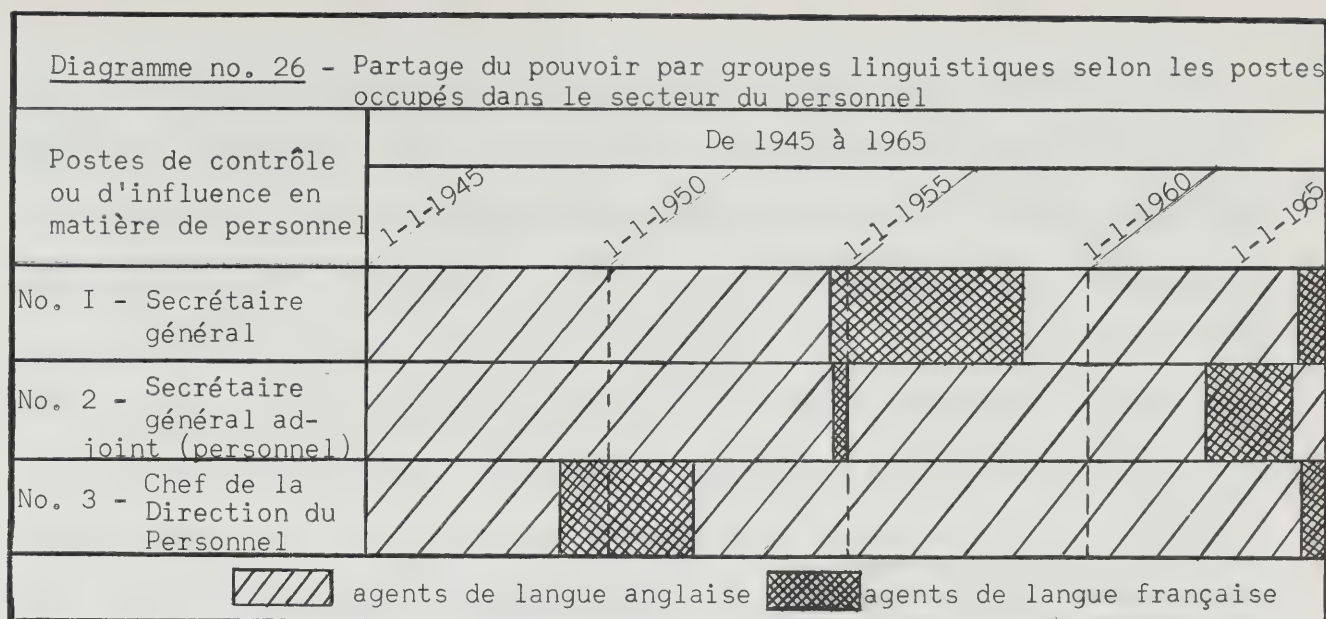
(3) Circular Document No. 28/57 - "Departmental Officers: Posting System", Department of External Affairs, 3 mai 1957.

Personnel (Affectations) (4). La préparation des recommandations elles-mêmes, en ce qui a trait aux affectations à ce bas niveau, en sont venues pour leur part à relever de la compétence de l'adjoint du Chef de la Direction du Personnel (Affectations), ou le no. 2 au Personnel, aussi connu sous le nom de "posting officer". Ce qui est sûr toutefois ici, c'est que la limite de la compétence formelle du Chef du Personnel n'a jamais dépassé la couche inférieure des cadres moyens et que, corollairement, pour toutes les questions de quelque conséquence afférentes à l'utilisation des agents, c'est le Secrétaire général lui-même et, dans le temps, de plus en plus le Secrétaire général adjoint (personnel) qui ont pu exercer le plus d'influence ou détenu effectivement le pouvoir au Ministère. Or il peut être utile, avant l'étude des politiques et celle des faits, dans le but de permettre une appréciation du comportement du Ministère sur le plan de l'utilisation des agents, de connaître la participation des éléments des deux principaux groupes linguistiques, soit aux tandems (Secrétaire général et Secrétaire général adjoint), soit aux triumvirats (Secrétaire général, Secrétaire général adjoint et Chef de la Direction du Personnel) qui, en matière de personnel, ont exercé ou ont été en mesure d'exercer le pouvoir au Ministère entre 1945 et 1965.

2- Le partage du pouvoir dans le secteur du personnel par groupes linguistiques

En soulevant ici pour la première fois le thème du "pouvoir", nous nous en tiendrons strictement à la méthode objective qui consiste à identifier les personnes occupant les postes officiels de contrôle en matière de personnel. Ces postes sont, comme on sait, celui de Secrétaire général, mais surtout ceux de Secrétaire général adjoint (personnel) au niveau supérieur et au niveau intermédiaire, et de Chef de la Direction du Personnel au niveau intermédiaire et au niveau inférieur.

(4) Idem (para. 2).



Le diagramme no. 26 révèle qu'à l'exception d'une brève période de 3 1/2 mois au cours de laquelle le premier Secrétaire général de langue française du Ministère, M. Jules Léger, a contribué lui-même à disposer d'un grand nombre de problèmes de personnel accumulés durant un intérim de 9 mois, il n'y a eu que des agents de langue anglaise du 1er janvier 1945 au 6 juillet 1962, qui ont occupé le poste-clé de Secrétaire général adjoint (personnel) (5). Ce diagramme montre aussi qu'au niveau du Chef de la Direction du Personnel, un seul agent de langue française, M. Marcel Cadieux, a occupé ce poste durant vingt-sept (27) mois avant juillet 1964. Il ne fait donc aucun doute que du 1er janvier 1945 au 1er janvier 1949, du 21 septembre 1951 au 16 août 1954, et du 20 octobre 1958 au 6 juillet 1962, soit au total durant près de 11 ans sur 20, aucun des trois postes de contrôle en matière de personnel au Ministère n'a été occupé par un agent de langue française. Et que si, par ailleurs, on considère les tandems plutôt que les triumvirats, c'est du 1er janvier 1945 au 1er janvier

(5) Ces agents sont messieurs W.D. Matthews de janvier 1945 à janvier 1950, H.O. Moran à partir du 21 janvier 1950, R.A. Mackay à partir du 1er septembre 1952, R.M. Macdonnell à partir du 6 septembre 1955, W.D. Matthews à partir du 30 avril 1956, E.W.T. Gill à partir du 15 septembre 1959 et J.K. Starnes, par intérim, du 24 avril au 6 juillet 1962.

1949, du 21 septembre 1951 au 20 août 1954, et du 3 décembre 1954 au 6 juillet 1962, soit durant près de 15 ans sur 20, qu'il n'y a eu aucun agent de langue française dans l'un ou l'autre des deux postes supérieurs. Il est à remarquer d'autre part qu'en vingt ans, il n'y a eu que 3 agents de langue française, et plus particulièrement l'un d'entre eux, M. Marcel Cadieux, à occuper des postes de contrôle ou d'influence en matière d'utilisation du personnel au Ministère. Il faut noter, en revanche, que la règle a voulu que l'assistant du Chef du Personnel, ou le no. 2 à la Direction du Personnel, le plus souvent un agent de rang moyen, fut de langue française chaque fois que le Chef du Personnel était de langue anglaise et inversement, d'abord de façon irrégulière, puis de manière quasi automatique depuis 1956-1957. Ce qui porte à croire qu'il a toujours plus ou moins officieusement appartenu à l'un ou à l'autre de ces agents de langue française, de voir de façon particulière, et à leurs niveaux respectifs, à l'utilisation rationnelle des agents de leur propre groupe linguistique⁽⁶⁾, conformément bien sûr à la politique générale du Ministère en matière d'utilisation, et en tenant compte du fait que tous les agents du Ministère ne sont pas nécessairement des agents de carrière.

3- Les agents de carrière

Il serait logique de penser que tout agent qui fait carrière au Ministère est un agent de carrière. Ou, en d'autres mots, que tout agent du service extérieur est un agent de carrière. Encore faudrait-il s'entendre au préalable sur ce que signifie le terme de "carrière". Peut-on en effet assimiler la carrière d'un agent recruté par voie de concours, qui est généralement échelonnée sur une période de quelque trente ans, et marquée de mutations nombreuses et de pro-

(6) "... the number of officers was so small that it was possible for those responsible for administering the Department to know all of them with some degree of intimacy and to keep their interests and inclinations and abilities reasonably well in mind", D.V. Le Pan, Op. cit.

motions, à celle, par exemple, d'un agent recruté par arrêté-en-conseil, qui ne connaît qu'un ou deux postes à l'étranger et qui demeure à un niveau à peu près stable durant toutes ses années de service? Peut-on même la comparer à celle d'un agent recruté par concours spécial ou parachuté de l'extérieur par transfert, et qui est par définition très particulière.

Il reste bien sûr que la façon par laquelle un agent est recruté, ou son mode de recrutement, n'est pas sans rapport avec le type de carrière que cet agent peut connaître au Ministère. Et que lorsque ce mode de recrutement est le concours ou l'un de ses appendices, le transfert ou le reclassement, il en découle presque automatiquement que cet agent sera un agent de carrière, sauf exception, par opposition à l'individu recruté par arrêté-en-conseil. Mais ce qui, selon nous, fait essentiellement qu'un agent du service extérieur est un agent de carrière tandis qu'un autre ne l'est pas, c'est l'utilisation que fait de cet agent le Ministère. A tel point que nous définissons l'agent de carrière, au sens plein du terme, comme étant celui qui reçoit au cours de ses années de service au Ministère, au moins une affectation de durée normale dans l'administration centrale. Ou en d'autres mots, l'agent dont la carrière obéit, à un moment ou à un autre, au principe général d'utilisation des agents du Ministère, savoir celui de la rotation des cadres, ou de l'alternance entre l'administration centrale et les postes à l'étranger (7). Or cette distinction entre agents de carrière et agents hors carrière est si importante, qu'elle détermine les possibilités qu'ont les uns et les autres d'occuper un poste de commande (8), voire de sous-commande, et par conséquence

(7) "From the beginning, it has been an integrated service, whose officers were expected to rotate not only between foreign posts but also between Canada and abroad", D.V. Le Pan, op. cit.

(8) "All the highest posts in the service, both at home and abroad, are open to career officers. The Under-Secretaryship, the Deputy Under-Secretaryship and the various Assistant Under-Secretaryships are invariably career appointments", D.V. Le Pan, op. cit.

d'exercer quelque influence sur le plan des politiques générales d'utilisation des agents.

4- Les intentions ou les politiques d'utilisation

L'utilisation que fait de ses agents le Ministère est déterminée par plusieurs facteurs, mais d'abord par le postulat que "what the Department needs above all is good general political officers" (9). Elle émane toutefois, en premier lieu, de la loi générale du "meet the requirements of the service" (10). D'autre part, cette utilisation est subordonnée comme il a été dit ci-haut, pour les agents de carrière seulement, au principe de la rotation des cadres.

a) l'utilisation des agents de carrière

A partir de ces déterminants, le Ministère tente d'arriver au "best possible correlation between needs and resources" (11). Contrairement à ce qu'on pourrait imaginer a priori, cependant, il y a "no fixed slots for French or English-speaking officers" (12). Ceci semble d'ailleurs voulu de façon délibérée par le Ministère, "to emphasize the bilingual and bicultural character of the country" (13). Et,

(9) Circular Document No. 28/57, "Departmental Officers: Posting System", Department of External Affairs, 3 mai 1957. Le Ministère ajoutera dans sa Circ. Doc. Administrative No. 2/65 qu'il cherchera "gradually to broaden the experience of the specialist in order to prepare him to assume more general responsibility as a senior officer".

(10) "F.S.O.'s or E.A.O.'s are deployed to meet the requirements of the service", Lettre du 22 mars 1965 de Marcel Cadieux à Michael Oliver, Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme.

(11) Circular Document No. 28/57.

(12) Lettre du 22 mars 1965 de Marcel Cadieux à Michael Oliver.

(13) Idem.

en fait, la chose peut paraître désirable "si l'on veut que les Canadiens-français s'intègrent pleinement à l'équipe du Ministère, diversifie leur expérience pour qu'à tous les niveaux et dans tous les domaines ils soient en mesure d'apporter leur contribution" (14).

Compte tenu de cette philosophie générale, le Ministère considère à la fois les qualifications d'ordre général des agents, "a principle which guides the Department in assigning officers" (15) ou "a factor determining posting proposals" (16), les qualifications spéciales (17), le rang (18), et jusqu'à un certain point les "posting preferences" (19), de même que la situation de famille des agents, le cas échéant (20). D'autre part, le Ministère tient compte dans les affectations et les permutations des agents, de considérations telles que les affectations antérieures (21), la durée prédéterminée des séjours dans les postes à l'étranger, et le

(14) Marcel Cadieux, "Le Diplomate canadien", p. 63.

(15) Circular Document No. 28/57 op. cit.

(16) Circular Document No. 2/65 op. cit.

(17) "... The various functional specialities... participation in defense colleges... and the training or experience officers may have had in the areas covered by area divisions, or in any section within those divisions, or in any country of sufficient importance to warrant specialized study of its affairs...", Circ. Document No. 2/65.

(18) "There is however a great deal of flexibility in the system and it is common place for officers to be sent to fill a position one or two grades higher or a grade lower than their own rank", Circ. Doc. No. 2/65.

(19) "It should, however, be borne in mind that posting preferences can never be the decisive factor", étant donné que "every mission worth opening and operating is worth staffing properly", Circ. Doc. Adm. No. 2/65.

(20) "Where possible, considerations such as education facilities and accomodation in relation to an officer's family situation will be taken into account in determining the nature of the posting suggested, as well as the timing", Circ. Doc. No. 2/65.

(21) "The Department will however try to give a second consecutive posting to a more temperate climate to a middle-rank officer on completion of a tour of duty at a class "D" post", Circ. Doc. No. 2/65.

souci de "re-canadianiser", si besoin en est, les agents qui ont été éloignés de l'administration centrale durant un certain temps (22). Il y a cependant l'insuffisance générale et permanente de bras ou d'agents du service extérieur, qui fait que "there is simply no way that the Department in its present circumstances can guarantee that a man will go to the job for which he was trained" (23).

b) l'utilisation des agents hors carrière

Tous les agents du service extérieur qui ne sont pas des agents de carrière sont recrutés par arrêté-en-conseil. Leur affectation(ou utilisation)est déterminée, soit directement par le Premier Ministre ou le Cabinet, le plus souvent sur la recommandation du Ministre des Affaires Extérieures, soit indirectement, à partir de propositions faites au Ministre, par les hauts fonctionnaires du Ministère ou par le Secrétaire général.

Les agents hors carrière échappent jusqu'à un certain point aux règles plus ou moins strictes d'utilisation rationnelle des ressources du Ministère. De fait, il n'y a pas quant à eux de politique proprement dite. Mais comme tous ces agents, ou presque, sont au niveau de chefs de postes, c'est peut-être à leur propos que le Ministère pourrait avoir une politique officieuse d'utilisation tenant compte du "caractère bilingue et fondamentalement biculturel" du corps des agents du service

(22) "Cross postings are more common for Fso-3 and above, although it is unusual for them to spend more than 6 years abroad without being given an assignment in Ottawa", Circ. Doc. No. 2/65.

(23) Circular Document Admin. No. 1/65, Department of External Affairs.

extérieur. Or il y a toujours eu, tant à l'intérieur (24) qu'à l'extérieur du Ministère (25), une sourde résistance à l'idée de donner à la représentation du Canada à l'étranger un visage autre que celui d'une biculturalité intégrée. Cette résistance, qui est aussi ancienne que tenace, transcende d'ailleurs le fait linguistique chez les agents qui ont occupé depuis 1945 au Ministère l'un des trois postes de contrôle en matière d'utilisation du personnel (26). Mais ce qui importe davantage de connaître, toutefois, c'est comment se sont traduits dans les faits ces principes ou ces conditions d'utilisation des agents du service extérieur.

5- Les faits

Nous mènerons l'examen des faits sur deux plans, en matière d'utilisation:

1) celui des affectations dans l'administration centrale; 2) celui des affectations

(24) "... The only objection I can see to this slate of Ministers (W.F. Turgeon au Mexique, Dr H. Laureys au Pérou et le Sénateur X qui venait de laisser savoir à M. Louis St-Laurent qu'il serait disposé à accepter une nomination comme Chef de mission en Amérique du Sud) taking shape, is the preponderance of French Canadian Ministers to Latin American countries. It is true that taking the Service as a whole, there is no such disproportion between the English and French, Protestant and Catholic appointees. At the same time, there might be legitimate criticism of too many French appointments to Latin American posts. Such criticism could be met by appointing an English protestant to Argentina", Note du 10 décembre 1943 de N.A.R. Robertson, Secrétaire général ou Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures de 1941 à 1946 et de 1958 à 1964, au Premier Ministre Mackenzie King.

(25) "The somewhat unfortunate practice has developed of generally appointing French Canadians as heads of mission in French and Spanish-speaking countries, so that such countries have not on the whole had the opportunity of dealing with English-speaking Canadian diplomats, and the French Canadian diplomats have been restricted in their field of activity abroad", G.H. Skilling, "Canadian Representation Abroad" 1945, op. cit., p. 271.

(26) "Il ne faut pas pousser trop loin, non plus, l'insistance sur le caractère représentatif de chaque mission... Il suffit que le service en général soit l'image des familles spirituelles et des grands intérêts du pays", Marcel Cadieux, "Le Diplomate canadien", 1962, p. 65.

à l'étranger. Nous avertissons cependant le lecteur que cet examen portera sur les seuls agents ayant eu, ou ayant achevé, au 31 décembre 1964, un minimum de cinq années de service au Ministère. Ce laps de temps nous a en effet paru constituer un minimum sur le plan carrière. Or l'application de cette règle, ou de cette réserve, aux 570 agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur de 1945 à 1965, a résulté en pratique dans l'élimination de 208 individus, ce qui nous a de ce fait même donné une nouvelle base de référence mathématique, formée de 362 agents (soit 570-208), dont 276 ou 76,3% sont de langue anglaise et 86 ou 23,7% de langue française.

a) les affectations dans l'administration centrale

Pour des raisons qui apparaîtront plus clairement dans la section 6 (bilingue et biculturel) qui suit immédiatement dans le texte, nous avons regroupé, à des fins d'analyse, toutes les directions de l'administration centrale dans les six catégories suivantes:

<u>Les catégories</u>	<u>Les directions</u>
Directions politiques-Classe A	Européenne Extrême-Orient
Directions politiques-Classe B	Afrique et Moyen-Orient Commonwealth Amérique latine Etats-Unis --- Première Division politique Deuxième Division politique Troisième Division politique Amérique et Extrême-Orient Européenne et Commonwealth
Directions fonctionnelles-Classe A	Economique Liaison (1) avec la Défense Nations Unies

Directions fonctionnelles-Classe B	Presse et Liaison Protocole Consulaire Désarmement Liaison (2) avec la Défense Historique Information Juridique Passeports --- Diplomatique et Consulaire
Directions administratives-Classe A	Personnel Administrative
Directions administratives-Classe B	Les autres directions administratives

Les 362 individus qui composent le groupe sur lequel porte notre étude, ont reçu 1478 affectations, ou ont été affectés un total de 1478 fois dans les directions de l'administration centrale. Ce qui fait une moyenne générale de 4,08 affectations par agent. De ces 1478 affectations, 1158 ont été le fait des agents de langue anglaise (276), soit une moyenne de 4,2 par individu, et 320 le fait des agents de langue française (86), soit une moyenne de 3,7 par individu. Il est donc clair que les agents de langue anglaise sont plus souvent affectés, ou reviennent en moyenne un peu plus souvent que les agents de langue française dans les postes de l'administration centrale.

Quant à la répartition par groupes linguistiques de ces affectations dans l'administration centrale, le diagramme no. 27 indique bien certains écarts au niveau des catégories des directions fonctionnelles -- classe A et classe B, et des directions administratives -- classe B. Il faut noter toutefois combien, de façon générale, et de moins en moins peut-on dire en approchant de la période actuelle, les affectations des agents sont peu nombreuses dans les directions administratives, à l'exception peut-être de la direction du Personnel. En revanche, il importe de relever que les affectations des agents de langue anglaise sont

Diagramme no. 27 - Les affectations dans les directions de l'administration centrale par groupes linguistiques (%) (de 1945 à 1965 exclusivement)

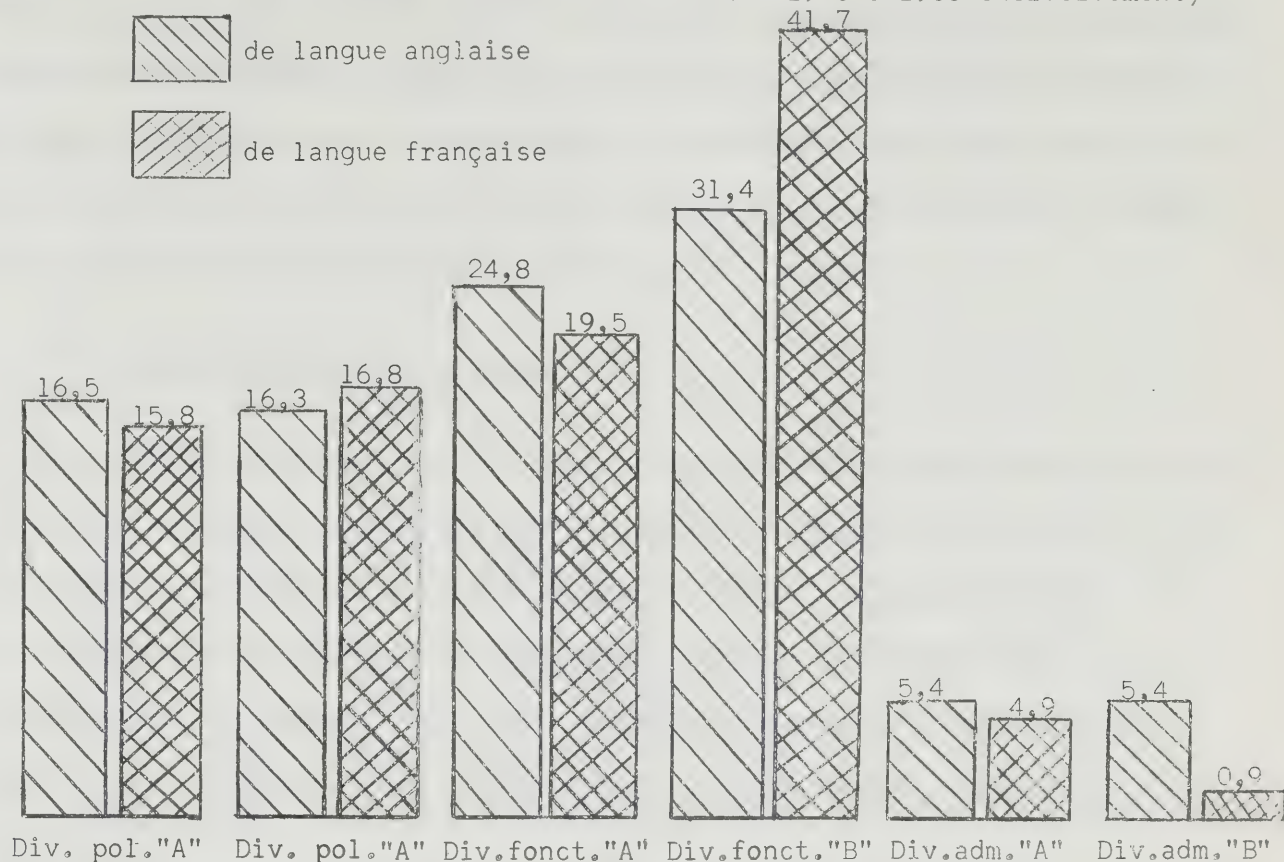
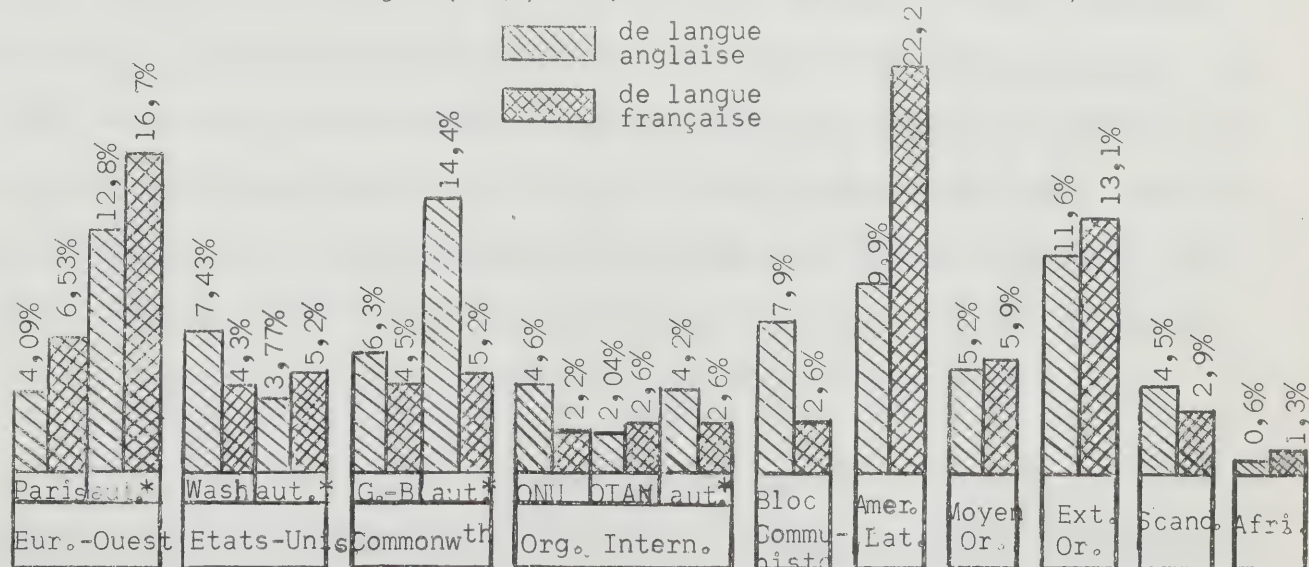


Diagramme no. 28 - Les affectations par groupes linguistiques dans les postes à l'étranger (en %) (de 1945 à 1965 exclusivement)



* autres

proportionnellement plus élevées que celles des agents de langue française dans les directions fonctionnelles de la classe A, présumément dans le secteur économique et le secteur de la défense. Et que les affectations des agents de langue française sont proportionnellement plus élevées que celles des agents de langue anglaise dans les directions fonctionnelles de la classe B, présumément surtout dans le secteur de l'information, et dans les secteurs juridique et consulaire.

b) les affectations à l'étranger

De la même manière que pour les affectations des agents dans l'administration centrale, nous avons regroupé à des fins d'analyse les postes à l'étranger, à l'intérieur des blocs ou groupes suivants: Europe de l'Ouest, Ambassade de Paris, Consulats aux Etats-Unis, Ambassade de Washington, Pays du Commonwealth sans Londres, Haut-Commissariat de Londres, ONU, OTAN, Autres organisations internationales, Bloc communiste, Amérique latine, Moyen-Orient, Extrême-Orient, Scandinavie et Afrique.

Les 362 individus qui composent le groupe sur lequel porte notre étude, ont reçu 1233 affectations, ou ont été affectés un total de 1233 fois dans des postes à l'étranger. Ce qui fait une moyenne générale de 3,4 affectations par agent. De ces 1233 affectations, 928 ont été le fait des 276 agents de langue anglaise, soit une moyenne de 3,35 par individu, et 305 le fait des 86 agents de langue française, soit une moyenne de 3,54 par individu. Nous en déduisons que les agents de langue française sont plus souvent affectés, ou sont nommés un peu plus souvent en moyenne que les agents de langue anglaise dans les postes à l'étranger.

Quant à la répartition par groupes linguistiques de ces affectations à l'étranger, le diagramme no. 28 révèle notamment, la faveur plus grande de l'Amérique latine et de l'Europe de l'Ouest chez les agents de langue française, et celle des

pays du Commonwealth, du bloc communiste, de l'ONU et des autres organisations internationales, chez les agents de langue anglaise. La première correspond vraisemblablement à la représentation relativement proportionnelle à leur importance numérique au Ministère, des agents de langue française dans les directions politiques des classes A et B de l'administration centrale. La deuxième fait pendant, il nous semble, à la prépondérance des agents de langue anglaise dans les directions fonctionnelles de la classe A de l'administration centrale. L'avantage relatif des agents anglophones au Haut-commissariat de Londres trouve sa contrepartie dans celui des agents francophones à l'ambassade de Paris. D'autre part, le très net avantage des agents de langue anglaise à l'ambassade de Washington se trouve en bonne partie équilibrée par le niveau relativement élevé de la proportion des agents de langue française dans les consulats du Canada aux Etats-Unis.

Il serait bien sûr intéressant de pousser plus loin l'examen des affectations à l'étranger, en établissant notamment le niveau auquel chacune de ces affectations se situe. Mais ce serait là une entreprise bien au delà des limites que nous désirons donner à cette étude. Nous entendons cependant amorcé ici un tel travail dans le cadre restreint des 5 missions diplomatiques considérées comme étant "les grandes missions", ou les postes importants du Canada à l'étranger, à savoir Washington, Londres, Paris, l'OTAN et l'ONU-New York, et aux seuls niveaux des chefs de missions et des sous-chefs de missions, ou de leurs no. 2, ces derniers portant tantôt comme à Washington, Londres et Paris, le titre de Ministre, tantôt comme à l'OTAN ou à l'ONU, celui de Conseiller.

Les grandes missions

Parmi les 362 agents qui composent notre groupe, il y a eu au total 28 nominations ou affectations au niveau des ambassadeurs, hauts-commissaires et représentants permanents du Canada dans les cinq grandes missions à l'étranger. Vingt-deux

(22) de ces affectations, soit 78,5%, ont été le fait d'agents de langue anglaise, et 6, soit 21,5%, le fait d'agents de langue française. A Washington, les 6 affectations ont porté sur des agents de langue anglaise. A Londres, les 6 affectations ont porté sur des agents de langue anglaise (27). A Paris, les 4 affectations ont porté sur des agents de langue française. A l'ONU-New York, 7 des 8 affectations ont porté sur des agents de langue anglaise, et l'autre sur un agent de langue française. Enfin, à l'OTAN, 3 des 4 affectations ont porté sur des agents de langue anglaise, et l'autre sur un agent de langue française.

Il y a eu, d'autre part, parmi ces 362 agents, un total de 102 nominations ou affectations au niveau des sous-chefs ou des no. 2, dans les cinq grandes missions du Canada à l'étranger. Quatre-vingt-neuf (89) de ces affectations, soit 87,2%, ont été le fait d'agents de langue anglaise, et 13, soit 12,8%, le fait d'agents de langue française. A Washington, 23 des 26 affectations de cette sorte ont porté sur des agents de langue anglaise, et 3 sur des agents de langue française. A Londres, 22 des 28 affectations ont porté sur des agents de langue anglaise, et 6 sur des agents de langue française. A Paris, le fait est à noter, toutes les affectations, soit 20 au total, ont porté sur des agents de langue anglaise, et aucune, par conséquent, sur des agents de langue française. A l'ONU-New York, toutes les affectations, soit 15 au total, ont également porté exclusivement sur des agents de langue anglaise. A l'OTAN, 9 des 13 affectations ont porté sur des agents de langue anglaise, et 4 sur des agents de langue française.

Force nous est de constater qu'en ce qui concerne les 5 grandes missions du Canada à l'étranger, certaines fonctions ou postes supérieurs paraissent, ou bien

(27) Il est à noter que M. Lionel Chevrier, un agent de langue française hors carrière, nommé Haut-Commissaire du Canada à Londres en 1964, ne fait pas partie des 362 agents qui avaient au 31 décembre 1964 ce que nous considérons être un minimum du point de vue carrière au Ministère.

réserver à des agents de langue anglaise, comme ceux d'ambassadeur à Washington, de Ministre à Paris, de Conseiller à l'ONU, ou bien réserver à des agents de langue française, comme celui - le seul - d'ambassadeur à Paris. Et que, conséquemment, la projection à l'étranger d'un Canada biculturel, ou d'un Ministère des Affaires Extérieures "bilingue et fondamentalement biculturel", peut en souffrir, en certaines circonstances. Mais la raison fondamentale de cet état de fait est double, selon nous. Il y a spécifiquement, d'une part, l'importance même des fonctions en cause, qui oblige plus ou moins le Ministère (et le Cabinet) à les confier, sauf exception, à des agents d'une compétence appréciée au Ministère - à vrai dire de ceux qui, au niveau le plus élevé, participent au pouvoir dans le secteur du personnel. Il y a, d'autre part, de façon générale cette fois, la pénurie conséquente aux difficultés du recrutement, d'agents de carrière de langue française parmi les cadres. Même si le Ministère (ou le Cabinet) a souvent cherché à atténuer cette pénurie par le truchement de "nominations politiques" ou de nominations par arrêtés-en-conseil, dont la conséquence a pu être l'utilisation restrictive ou dévaluée d'un bon nombre d'agents de langue française du rang de chefs de missions, ou même si le Ministère, en d'autres mots, a pu mettre à profit l'utilité représentative, pour ne pas dire décorative, de maints agents hors carrière de langue française, il reste que cette pratique a eu des limitations évidentes au niveau des 5 grandes missions du Canada à l'étranger. Or le tableau ci-après, qui rend compte non plus de la situation restreinte qui peut être celle de notre groupe de 362 agents, mais de la situation globale ou réelle entre le 1er octobre 1945 et le 31 décembre 1965, se prête, on ne peut mieux, à la confirmation de ce point de vue.

Tableau 10 - Répartition par groupes linguistiques des nominations des chefs de postes diplomatiques à l'étranger du 1er octobre 1945 au 31 décembre 1965*

Groupes de pays	Nombre de nominations			Agents de carrière						Agents hors carrière					
	T o t a l	CA	CF	T o t a l	CA		CF		T o t a l	CA		CF			
					Nom- bre	%	Nom- bre	%		Nom- bre	%				
Europe	100% 104	71	33	82	64	61,5%	18	17,3%	22	7	6,7%	15	14,4%		
Extrême-Orient	17	17	0	10	10	58,8%	0	0	7	7	42,2%	0	0		
Amérique latine	60	29	31	40	20	32,2%	20	33,8%	20	9	15,2%	11	18,6%		
Commonwealth	46	44	2	33	33	71,7%	0	0	13	11	23,9%	2	4,3%		
Afrique et Moyen-Orient	37	30	7	35	28	75,6%	7	18,9%	2	2	5,5%	0	0		
Commission de Contrôle et de Surveillance de la Trêve en Indochine	23	20	2*	22	20	90%	2	10%	0	0		0			
	30	25	5	27	22	72,4%	5	17,2%	3	3	10,4%	0			
Etats-Unis (Washington)	6	6	0	6	6	100%	0	0	0	0		0			
TOTAL	322	242	80	255	203		52		67	39		28			

* à l'exclusion des consulats généraux, des consulats et des rares missions diplomatiques dirigées par des agents relevant du Ministère du Commerce, mais y compris les chargés d'affaires ad intérim

** ces 2 affectations portent sur le même individu, M. Léon Mayrand, à deux reprises Commissaire du Canada au Laos.

Pour ce qui est du nombre des nominations, on relève en effet que 242 des 322 nominations comme chef de poste, soit 85,2%, ont été le fait d'agents de langue anglaise, et 80 ou 24,8%, le fait d'agents de langue française. On y constate aussi trois autres faits principaux, à savoir 1) l'absence totale des agents de langue française en Extrême-Orient et à Washington, 2) l'absence virtuelle des agents de langue française dans les pays du Commonwealth et auprès des 3 Commissions Internationales de Contrôle dans les pays de l'ex-Indochine française et 3) la surreprésentation relative des agents de langue française en Europe, mais surtout en Amérique latine.

Pour ce qui est des titulaires de ces nominations, le tableau 10 laisse voir par ailleurs, que 203 des 242 nominations parmi le groupe de langue anglaise, soit 83,4%, ont porté sur des agents de carrière, et 39 ou 16,6%, sur des agents hors carrière. Et que 52 des 80 nominations parmi le groupe de langue française, soit 65%, ont porté sur des agents de carrière, et 28 ou 35%, sur des agents hors carrière. On remarquera en outre, ici, l'absence totale d'agents de carrière de langue française dans les postes situés dans les pays du Commonwealth (14 au total), auxquels d'aucuns reconnaissent, dans l'optique traditionnelle de la politique extérieure du Canada, une valeur d'action incontestable, et à peu d'autres comparable. Or il appert, qu'en outre, et hormi Washington, il n'y a jamais eu de chefs de postes de langue française d'aucune sorte, ni agent de carrière, ni agent hors carrière, en URSS, en Tchécoslovaquie, en Finlande, en Afrique du Sud, en Israël, en Iran, au Japon, en Indonésie, en Chine (jusqu'en 1949), en Birmanie (par le truchement du Haut-Commissariat en Malaisie), de même que, au cours des récentes années, dans les pays francophones d'Afrique (par l'entremise des missions dans les pays du Commonwealth), sauf au Cameroun.

6- Bilingue et biculturel

Revenons ici brièvement, selon notre habitude, à l'hypothèse générale de cette étude, qui dit notamment que "le Ministère des Affaires Extérieures est un organisme à caractère bilingue et fondamentalement biculturel... dont les pratiques assurent à ses agents du service extérieur des chances égales de participation..."

Si "c'est avant tout le chef de mission qui représente le Canada à l'étranger" (28), force nous est de convenir, à la suite de l'examen des faits, que la représentation du Canada dans plusieurs pays étrangers n'est pas à l'évidence biculturelle. A moins d'admettre au départ "qu'il suffit que le service en général soit l'image des familles spirituelles et des grands intérêts du pays", et "qu'il ne faut pas pousser trop loin, non plus, l'insistance sur le caractère représentatif de chaque mission" (29). De fait, il n'y a qu'en Suisse, pays partiellement de langue française, où la règle de l'alternance entre un ambassadeur de langue française et un ambassadeur de langue anglaise a joué intégralement jusqu'ici.

Si, par ailleurs, le Ministère cherche "in Ottawa and abroad a balanced and integrated representation of both cultural elements" (30) et que, de fait, "à cause de la politique de rotation, l'équipe est intégrée" (31), il est pour le moins

(28) Rapport de la Commission Glassco, tome 4, p. 116.

(29) Marcel Cadieux, Le Diplomate canadien, p. 65.

(30) Lettre du 22 mars 1965 de Marcel Cadieux à M. Olivier, Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme.

(31) Marcel Cadieux, Le Diplomate canadien, p. 67.

étonnant que la loi des nombres n'ait pas permis à un seul agent de carrière de langue française d'être chef de mission dans la très grande majorité des pays où les intérêts canadiens sont jugés les plus grands ou les plus importants. Ce qui, on en conviendra aisément, ne peut pas avoir été sans effet sur le développement de la carrière des agents de langue française, en tant qu'agent du service extérieur, et sur "leurs chances de participation" sur un pied d'égalité avec leurs collègues de langue anglaise. A moins d'admettre au préalable que "si le Ministère adopte la politique de disséminer les agents canadiens-français au sein du service, il faut prévoir quelques conséquences"...(32). Ce qui, en tout cas, ne fait aucun doute, c'est que le Ministère ne pratique ni la règle de la représentation proportionnelle dans l'utilisation de ses agents, ni la règle de la représentation alternée dans les nominations de ses agents au rang de chefs de postes à l'étranger, et que, sauf exception, notamment à la Direction du Personnel, il n'utilise pas ses agents de langue française "en tant que Canadiens-français" (33). Or il n'est pas exclu que ces pratiques trouvent un certain écho dans les perceptions ou les attitudes qu'ont les agents des deux groupes linguistiques sur le plan de leur carrière, ou du point de vue de l'utilisation qu'en fait le Ministère.

7- Les perceptions en matière d'utilisation

Nous traiterons ici, en particulier, des perceptions qu'ont les agents sur trois points principaux, à savoir 1) le type de carrière ou career pattern, 2) le lobbying en vue d'affectations, et 3) les préférences en ce qui a trait aux postes à l'étranger.

(32) Marcel Cadieux, id., p. 64.

(33) "Ils (les Canadiens-français) ne doivent s'y orienter que s'ils sont eux-mêmes prêts à se dépouiller de ce qu'il pourrait y avoir d'exclusif dans leurs conceptions nationales", Marcel Cadieux, Le Ministère des Affaires Extérieures, p. 20.

a) type de carrière

Parmi les 24 agents de langue anglaise de notre échantillon, 7 des 8 agents relativement juniors ont admis que "there had been a pattern in their assignments", et 8 des 16 agents relativement seniors, que "they had had a fair amount of concentration in one field", durant au moins la moitié de leur carrière au Ministère. Quatre (4) des 9 autres agents reconnaissent, néanmoins, que "there had been some leaning at one stage of their career".

Chez les 19 agents de langue française de notre échantillon, 17 ont répondu à nos questions sous la rubrique de l'utilisation. Quatre (4) des 9 agents relativement juniors, sans se considérer comme des spécialistes, reconnaissent être engagés dans un circuit donné ou dans un champ de spécialisation. Les 5 autres, par l'absence de cohérence ou de fil conducteur dans leurs affectations, jusqu'ici, se disent des "généralistes". Plusieurs souscrivent d'emblée à la théorie du "pur accident", en ce qui concerne leurs affectations. Parmi les 8 agents relativement seniors, 2 reconnaissent d'emblée l'existence d'un fil conducteur entre leurs diverses affectations. Deux autres, dont l'un pour avoir été associé au travail de la Direction du Personnel, estiment, soit avoir été utilisé jusqu'ici par le Ministère "comme Canadien-français", soit que l'"ethnie" a pu jouer un rôle important dans ses affectations. Un cinquième voit un certain lien dans le fait d'avoir eu deux affectations successives dans des pays de langue anglaise. Les trois autres, par contre, avouent ne reconnaître aucun lien entre leurs affectations. Fait à noter, la majorité des interviewés considère cet état de choses comme étant normal, et conforme aux pratiques du Ministère, bien que deux (2) d'entre eux l'attribuent spécifiquement à "l'absence de planning" des carrières.

b) lobbying

Des 24 agents de langue anglaise de notre échantillon, 13 ont admis que "they

lobbied on 1 or 2 occasions", notamment chez les agents relativement juniors. Neuf (9) autres disent que "they never lobbied for a posting".

Parmi les 17 agents de langue française, à l'exception des agents relativement juniors, dont les affectations représentent une certaine concentration ou spécialisation et qui parlent en termes de "hasard contrôlé", et sauf ceux qui, relativement séniors, admettent avoir indiqué à cet égard leurs préférences ou fait des suggestions au Ministère, tous les autres agents disent se refuser tout lobbying. Certains donnent même l'impression de se faire un point d'honneur de ne rien demander ou "quémander" au Ministère. Un des agents éprouve une aversion personnelle à l'endroit de la sollicitation. Un autre estime que de telles démarches sont franchement inutiles, alors qu'un dernier soutient que "l'attitude la plus sage est de se taire". Fait à noter, sur 14 agents de langue anglaise à qui la question fut posée, 7 se dirent d'avis que "French Canadians lobbied more", et 2 autres ajoutèrent que c'était là, selon eux, le sentiment général des agents de langue anglaise.

c) préférences

En ce qui concerne les postes à l'étranger, 20 des 24 agents de langue anglaise se dirent attirés par l'Europe de l'Ouest, notamment Londres et Paris. D'autre part, treize (13) agents avouèrent l'être également à vis-à-vis une partie ou une autre du monde afro-asiatique, notamment le Japon et l'Inde. Six (6) mentionnèrent Washington, 5 les Nations Unies, 4 l'Europe de l'Est, et 3 l'Amérique latine. Ce qui est remarquable, c'est qu'aucun agent de langue anglaise n'a évoqué dans sa réponse les pays du Commonwealth per se, ou le Commonwealth comme entité. Dix (10) des 24 agents reconnurent comme "unattractive" la plupart des affectations dans les pays afro-asiatiques, pour des raisons de santé, ou pour des

raisons de famille. Neuf (9) avouèrent ne pas être attirés par l'Amérique latine. La plupart des agents de langue anglaise se montrèrent d'avis que les Canadiens-français ont une préférence marquée pour l'Europe de l'Ouest, notamment les pays de langue française, mais aussi les autres pays "latins". Douze (12) croient que les Canadiens-français sont plus intéressés qu'eux dans les pays d'Amérique latine, et plusieurs, que la situation inverse prévaut en ce qui a trait aux pays du Commonwealth et aux pays afro-asiatiques.

Les agents de langue française sont moins empressés que les agents de langue anglaise à marquer leurs préférences. La plupart des agents relativement juniors ne voient pas, quant à eux, de différence entre les préférences des Canadiens-français et des Canadiens-anglais en matière de postes à l'étranger. Chez les agents relativement séniors, on admet tantôt certaines réticences que manifesteraient les Canadiens-français à l'égard de pays du Commonwealth. On concède d'autre part volontiers aux agents de langue anglaise, une légère préférence à l'endroit des pays du Commonwealth, et une certaine aversion vis-à-vis l'Amérique latine et les pays de l'Afrique française.

En ce qui concerne les directions de l'administration centrale, les agents de langue française concèdent d'emblée, pour la plupart, que les différences ne sont pas tellement grandes entre les deux groupes linguistiques. "Les deux groupes", dit un agent, "ont les mêmes tendances et préfèrent de beaucoup les directions politiques aux directions administratives". De la même façon, 18 des agents de langue anglaise nient que les préférences des agents des deux groupes diffèrent de quelque façon que ce soit. Cinq (5), parmi les 6 autres, sont d'avis que les Canadiens-français sont plus intéressés dans la Direction des Affaires d'Europe, 1 chacun dans la Direction de l'Amérique latine, de l'Afrique et du Moyen-Orient et de l'Information. En revanche deux (2) parmi ces 6 croient

les agents de langue anglaise plus intéressés dans la Direction de la Liaison (1) avec la Défense, 1 chacun dans la Direction Economique et dans la Direction du Commonwealth. D'autre part, 5 agents sur 24 croient que, de façon générale, plus de 20% ou "a more than proportionate number" des postes à la Direction des Affaires d'Europe sont détenus par des agents de langue française. Quatre (4) partagent cet avis dans le cas de la Direction Juridique, 2 de la Direction de l'Information, et 1 chacun de la Direction d'Amérique latine et de la Direction du Personnel (affectations). Deux (2) estiment que les agents de langue française ont tendance à recevoir des affectations dans les directions géographiques, ou "academic", du Ministère, par opposition aux directions fonctionnelles, ou les "action divisions". Plusieurs agents anglophones estiment que "a more than proportionate number" des postes sont occupés, de manière générale, par des agents de langue anglaise à la Direction Economique, à la Direction de la Liaison (1) avec la Défense, et parfois à la Direction des Nations Unies. Or quel que soit le bien-fondé de ces perceptions, les réalités qu'elles recouvrent, elles, sont en rapport intime avec l'avancement des agents proprement dit.

Chapitre cinquième : L'avancement

L'avancement constitue le dernier des quatre thèmes majeurs de cette étude sur le corps des agents du service extérieur. Il est, comme nous l'avons vu, pratiquement inséparable de l'utilisation. Il exprime en effet, comme ce dernier, l'appréciation qu'a le Ministère de ses agents, et traduit de ce fait, concrètement, le degré de succès qu'ont les agents des deux groupes linguistiques sur le plan de leur carrière aux Affaires Extérieures.

Nous ne dérogerons pas ici à l'essentiel de notre schéma d'analyse, et notamment à la confrontation qu'il nous permet de poursuivre entre les politiques et les faits. Comme au chapitre précédent, toutefois, nous ferons suivre l'analyse des faits de quelques considérations pertinentes au thème de ce chapitre, sur le caractère bilingue et fondamentalement biculturel du Ministère. D'autre part, avant d'aborder le relevé des politiques qui ont été celles du Ministère en ce qui concerne l'avancement, nous traiterons, comme il se doit, de la mise en place et de l'évolution des structures.

1- Les structures en matière d'avancement

Nous ne reviendrons pas ici bien sûr, en détail, sur l'importance respective des trois personnages que nous avons identifiés au chapitre de l'utilisation comme étant ceux qui, de façon générale, exercent le plus d'influence au Ministère en matière d'administration du personnel. Sinon pour marquer que jusqu'à ce que le Ministère adopte en août 1951 un régime de cadres dits "provisoirement fixes", ce sont eux, et notamment le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint (personnel), qui ont tenu lieu de structures au Ministère en matière d'avancement, et rendu possible "to arrange individual promotions on a basis that resulted in

abnormally rapid promotion" (1). Ce sont eux qui, par ailleurs, ont par la suite le plus souvent présidé au travail des divers organes mis sur pied pour assurer d'un point de vue administratif, l'avancement des agents.

Les organes

C'est en 1948 que fut établi, à la suite de la création d'une Direction du Personnel, un Promotions Board, chargé "to consider and make recommendations concerning the promotions of all officers of the Department up to the rank of FSO-6" (2). Premier organe administratif en la matière, le Promotions Board, distinct du Personnel and Planning Board, visait notamment à corriger et à prévenir toute discrimination en ce qui a trait à l'avancement des agents (3). Sous la présidence du Secrétaire général associé, ce comité réunissait trois autres agents supérieurs, à savoir le Secrétaire général adjoint (personnel), le Directeur des Services Administratifs, jusque là responsable au Secrétaire général de tous les aspects de l'administration du personnel, et le Chef de la Direction du Personnel.

En juillet 1952, le Promotions Board avait fait place, ou vraisemblablement s'était mué en un Officers' Promotions and Ratings Board, dont la compétence s'étendait jusqu'aux agents du service extérieur-classe 7 inclusivement. Ce nouveau comité était constitué de six membres, dont le Secrétaire général adjoint (personnel), son président, trois autres Secrétaires généraux adjoints, le Chef de la Direction du

(1) Circular Document No. 49/52 of July 23, 1952, Department of External Affairs.

(2) Circular Document No. B/41 of March 5, 1948, Department of External Affairs.

(3) "One of the principal purposes of the Board is to prevent or to remove any inequities that may arise or have arisen during the abnormal recruiting period of the last two or three years", Circular Doc. B/41 of March 5, 1948, Department of External Affairs.

Personnel et le Chef de la Direction Juridique. Reflétant sans doute l'introduction au Ministère à cette époque d'un système de notation des agents, ce Comité avait pour but d'uniformiser, et le cas échéant de réviser, les cotes dont se servait déjà le Ministère pour évaluer le mérite des agents (4). Il en vint même graduellement à chercher à établir autant le progrès que le rendement lui-même des agents (5). Que ce Comité ait eu de larges pouvoirs ne fait aucun doute, puisqu'il a été clairement établi que "while a certain proportion of the ratings prepared by supervisors are in the end confirmed, the Committee will make upwards or downwards adjustments if, in its best judgment, they are warranted" (6).

En raison de l'expansion considérable des cadres depuis les années 50, ce comité unique donna toutefois naissance, entre 1958 et 1964, à trois nouveaux comités chargés respectivement de la responsabilité d'un groupe chacun d'agents du service extérieur, à savoir celui des agents supérieurs (classes 6 à 10), celui des agents intermédiaires (classes 4 et 5), et celui des agents juniors (classes 1, 2 et 3). Ces comités portent d'ailleurs encore, tantôt le nom de Rating's Review Board, tantôt celui de Promotions Board, selon qu'ils sont penchés sur les fiches de notation des agents ou sur les listes des candidats éligibles aux promotions, mais leur fonction d'ensemble reste fondamentalement équivalente à celle de l'Officers' Promotions and

(4) "The general ratings are reviewed by the Board in an effort to put them on a common basis and, together with all other available evidence, they enable a reasonable judgment to be made of merit", Circular Document Admin. No. 49/52 of July 23, 1952, Department of External Affairs.

(5) "The aim of this comprehensive review is to give the new ratings the highest possible measure of continuity and consistency, and to ensure that they reflect the rate of development as well as the actual performance of the officers" Circ. Admin. No. 31-58. of May 14, 1958, Department of External Affairs.

(6) Circular Document Admin. No. 31/49 of May 14, 1958, Department of External Affairs.

Ratings Board des années 1952-1958.

Chacun de ces comités est présidé par l'un des personnages-clés du Ministère en matière de personnel, soit le Secrétaire général assisté de ses adjoints, au niveau supérieur, soit le Secrétaire général adjoint (personnel) assisté de 4 chefs de direction, et notamment le Chef de la Direction de la Liaison (2) avec la Défense ou de la Sécurité, au niveau intermédiaire, soit enfin le Chef du Personnel, assisté d'au moins un autre chef de direction et de 2 ou 3 sous-chefs de direction, au niveau inférieur. Le Chef de la Direction du Personnel (affectations) est le seul d'entre eux qui participe aux travaux des trois comités, bien qu'il n'ait pas voix délibérante à l'échelon supérieur. Les autres membres sont choisis, quant à eux, soit en vertu de leur poste, par exemple les adjoints au Secrétaire général, soit en raison de leur expérience et de leur connaissance des problèmes de personnel (7). En outre, de 1948 à nos jours, tous les comités de promotions (et de ratings) ont compté au moins un agent de langue française parmi leurs membres (1 sur 4 en 1948, 1 sur 6 en 1952, 1 sur 6 en 1954, et 2 sur 7 en 1958, qui sont les seules périodes pour lesquelles la composition de ces comités est officiellement connue).

2- Les politiques

Les politiques du Ministère en ce qui a trait à l'avancement en termes de grades, semblent avoir suivi de plus ou moins près les transformations du régime des effec-

(7) "Members of the Review Boards (and hence of the Promotions Committees) are chosen for their general departmental experience and for their knowledge and understanding of personnel questions. An effort is also made to ensure as far as practicable that they include persons familiar with the work of the various units of the Department, both at home and abroad", Circular Document Admin. No. 42/64 of July 16, 1964, Department of External Affairs.

tifs (8). Une chose reste certaine, toutefois, c'est qu'il aura fallu attendre la création en 1952, avec effet rétroactif, des classes 8, 9 et 10 d'agents, pour qu'une politique commune d'avancement prennent un caractère à peu près universel. Et, qu'à partir de là, cette "politique nouvelle" (9), quelles qu'en aient été les modalités, a dû respecter le principe selon lequel le nombre des promotions est déterminé par le nombre des vacances ou de places qui se créent parmi les effectifs budgétaires ou prévus aux divers niveaux (10). Ce qui, par ailleurs, a eu pour effet d'encourager l'adoption par le Ministère d'un répertoire officiel de critères de promotion.

Critères

L'alpha et l'omega de l'avancement au Ministère est le mérite. L'affirmation est si vraie que le Ministère lui-même va jusqu'à déclarer que "ceux qui entrent au service extérieur du Canada le font en vue de se créer une carrière fondée sur le mérite" (11). Mais qu'est-ce que le mérite pour le Ministère des Affaires Extérieures, et comment s'y prend-on pour en faire la mesure?

Sous l'ancien régime des effectifs, le sens profond du mot "mérite" fut suggéré pour la première fois en 1948, lorsqu'il a été établi que l'absence de mérite, qui

(8) Voir la partie de notre introduction traitant des effectifs.

(9) "La nouvelle politique de l'avancement a été appliquée pour la première fois aux fonctionnaires des cadres supérieurs conformément à un établissement (sic) préétabli", Rapport Annuel du Ministère des Affaires Extérieures - 1952.

(10) "... Today, our establishment provides for a fixed number of positions in each of the officer grades, and we are dependent on a vacancy occurring in a given grade before someone can be advanced from the junior level", Circular Document Admin. No. 49/52 of July 23, 1952.

(11) Rapport Annuel du Ministère des Affaires Extérieures, 1964.

a comme conséquence l'avancement retardé, ne saurait être corrigée que lorsque les agents "can demonstrate ability to better the quality of their work and their capacity to assume increased responsibility". De toute évidence, le mérite se mesurait ici à l'appréciation générale du rendement des agents. Depuis 1952, toutefois, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime des effectifs, le mérite s'établit surtout mathématiquement sur des fiches individuelles de notation comprenant essentiellement 4 rubriques, à savoir le "rendement dans l'emploi actuel" ou le work factors des premières années, la "personnalité" ou personal factors, la "représentation" ou representational factors, les "moyens d'expression" ou l'ability to express himself ou self-expression, et une cote générale ou general rating (12). Or, c'est la cote générale ou l'appréciation globale qu'on se fait d'un agent, donc de ses "possibilités" ou de son potential, bien que celui-ci ait été particularisé dans la version la plus récente (1965) de la fiche de notation, qui a toujours été de loin la plus déterminante sur le plan de l'avancement au Ministère, sinon en termes de grades, du moins en termes de postes occupés ou de responsabilité. De fait cette cote générale, qui charrie et qui exprime de façon cumulative la réputation des agents, colle le plus souvent de très près aux services que ces agents rendent à leurs supérieurs immédiats et, par voie de conséquence, à leur capacité ou à leur efficacité sur le plan du travail, mais à vrai dire, de plus en plus en cours de carrière, à la confiance générale que leur personnalité inspire. Il est important à cet égard de remarquer que cette cote générale des agents, la seule qui en principe peut être retouchée par le Ratings Review Board, n'est pas forcément la moyenne des cotes attribuées aux diverses rubriques particulières, dont les 4 principales ont été énumérées ci-devant.

(12) "It also provides for a general rating for all-round usefulness and suitability", Circular Document Admin. No. 49/52.

Mais si important qu'il ait été, le mérite n'a jamais pris rang, sur le plan officiel, de seul critère d'avancement ou de promotion des agents. En 1948, par exemple, le Ministère y ajoutait l'âge et l'ancienneté (length of service), tout en prenant soin de préciser que le mérite avait plus de poids que ces deux autres facteurs (13). En 1952, toutefois, le Ministère substitua le terme de "seniority" à ceux de "length of service", en insistant sur le fait que le mérite était encore considéré comme un critère plus important que l'âge et la séniorité, qui pouvaient jouer davantage, admettait-on, à l'échelon inférieur qu'à l'échelon supérieur (14). Puis en 1958, ce trio de critères fondamentaux prit la forme de "merit, seniority and other relevant factors" (15), ces derniers incluant notamment l'âge et l'attitude adoptée par les agents devant leurs affectations. A l'occasion de cette retouche, le Ministère souligna par ailleurs que la tâche principale incombant au Comité de Promotion était "to weigh merit against seniority", ajoutant que la séniorité dont il s'agissait ici n'en était pas une de nature générale, mais plutôt de "seniority in his grade". Enfin en 1964, le Ministère confirma que "both merit (in terms of rating) and time-in-grade" (16), celui-ci exprimant dorénavant des minima de séniorité aux divers échelons, étaient pris en considération dans l'établissement des listes de candidats méritants ou éligibles aux promotions. Mais que les promotions elles-mêmes, /
cependant,

(13) Circular Document No. B/41 of March 5, 1948.

(14) "In the junior grades, however, age and seniority may count for slightly more than they do in the senior grades", Circular Document Admin. No. 49/52.

(15) Circular Document Admin. No. 31/58.

(16) Circular Document Admin. No. 42/64.

n'étaient pas nécessairement attribuées dans l'ordre où les agents apparaissent sur ces listes, mais seulement après considération du "seniority in grade, length of service in the Department, age and other factors" (17). D'autant plus qu'il a toujours appartenu au Secrétaire général d'entérimer ou de modifier, s'il le désire, les listes de promotions qui lui sont obligatoirement soumises par les divers comités de promotions avant d'être rendues officielles. Or, bien que le Secrétaire général s'en remette habituellement en cette matière au jugement de ces divers comités, il reste qu'il peut établir, comme le Ministre d'ailleurs, l'équilibre qu'il entend parmi les agents, notamment à l'échelon supérieur, compte tenu de ses intentions quant à l'utilisation qu'il veut en faire. Ce sont d'ailleurs certains effets de ce pouvoir discrétionnaire, qui ont parfois été soustraits dans le passé, pour des raisons évidentes, à toute forme de publicité.

Publicité

On se souviendra que l'opération du 1er octobre 1952 (18), qui était à certains égards une opération de promotions déguisée, avait reçu à l'époque le minimum de traitement publicitaire. Mais il ne fait aucun doute que, de manière générale, autant la mise sur pied de structures administratives que la définition successive au Ministère de politiques en matière d'avancement, ont bénéficié d'une large publicité interne. A intervalles réguliers, peut-on dire, notamment en 1948, en 1952, en 1958 et en 1964, le Ministère a fait le point, par le truchement de notes circulaires, des règles et des procédures dont il faisait usage en ce qui touche l'avancement des agents en termes de grades. On n'en saurait dire autant, toutefois,

(17) Circular Document Admin. No. 42/64.

(18) Voir "l'opération du 1er octobre 1952" dans l'Introduction (le régime des effectifs".

de certaines autres données du processus administratif, notamment de la composition des comités de promotions, voire des listes mêmes de promotion des agents supérieurs.

Bien qu'on ne puisse nier que les noms des membres des comités de promotions ont été souvent connus officieusement d'un bon nombre d'agents de l'administration centrale, et parfois de ceux de certains postes à l'étranger, il est exact de dire que le Ministère a cessé de faire connaître en 1958, à l'ensemble de ses agents, la composition de ces comités. D'autre part, force nous est de reconnaître que, sauf exceptions, par exemple en janvier 1954, le Ministère n'a ni affiché ni publié régulièrement, jusque vers 1961, les listes de promotions de ses agents des classes 7, 8, 9 et 10 (19). Or si cette omission avait l'avantage pratique d'éliminer toute possibilité de recours de la part des agents, une procédure qui de surcroît n'a jamais paru très prisée au Ministère (20), elle entraînait fatalement, d'autre part, l'immunité relative du Secrétaire général, et par voie de conséquence, de son pouvoir effectif, plus celle des membres de son Bureau ou de ses collaborateurs immédiats, les Secrétaires général adjoints. Quoiqu'il en soit, il reste plus important de voir comment les politiques mêmes du Ministère en matière d'avancement, se sont traduites dans les faits sur le double plan des grades et des postes occupés.

3- Les faits

Comme nous l'avons annoncé ci-devant, nous étudierons ici l'avancement sur deux

(19) Ceci va à l'encontre des pratiques au niveau des classes 1 à 6 inclusivement où, de tous temps, "promotions are publicized in the Personnel Administrative Notices as soon as they have been sanctioned by the Civil Service Commission", Circular Document Admin. No. 31/58.

(20) "... since all the relevant factors are reviewed before recommendations for promotions are made, the privilege of appeal should be exercised only in exceptional circumstances", Circular Document Admin. No. 29/52.

plans: celui de l'avancement en termes de grades ou de rythmes de promotion; celui de l'avancement en termes de postes occupés ou d'accès aux postes de commande et de responsabilité.

A) Rythmes de promotion

L'avancement en termes de grades se mesure au rythme de promotion des agents ou, en d'autres mots, au temps qui leur est nécessaire pour passer d'un grade à un autre ou d'une classe à une autre, comme par exemple, d'agent-classe 2 à agent-classe 3. Ce rythme de promotion a été calculé ici en divisant le nombre de promotions par la durée de la carrière au Ministère, dans le cas des agents n'ayant pas encore gravi tous les échelons; et en divisant le nombre de promotions par le temps mis à passer du grade 1 au grade 10, dans le cas des agents ayant franchi tous les échelons. Dans l'un et l'autre cas, cependant, la durée de la carrière a été interprétée comme étant la période qui va du recrutement d'un agent à son départ du Ministère ou, le cas échéant, au 31 décembre 1965 au plus tard.

Pour les fins de cette section sur les rythmes de promotion, nous avons établi les équivalences suivantes entre l'ancienne (avant 1944) et la nouvelle terminologie des grades:

Troisième Secrétaire	Agent du Service Extérieur - classe 1
Deuxième Secrétaire	Agent du Service Extérieur - classes 2 et 3
Premier Secrétaire	Agent du Service Extérieur - classe 4
Conseiller	Agent du Service Extérieur - classe 5
Chef de Mission	Agent du Service Extérieur - classe 6 et plus.

Dans le cas d'avancement plus apparent que réel, par échelons doubles ou par doubles grades, tel que le sous-entend le niveau ci-dessus de Deuxième Secrétaire, ou dans le cas d'une promotion dont la date nous était inconnue, nous avons choisi de fixer celle-ci en divisant par deux la période de temps qui sépare la date de la

promotion ou du grade qui précède, de la date de la promotion ou du grade qui suit immédiatement. D'autre part, pour ce qui est de la présentation des résultats, nous avons cru opportun de revenir ici au schéma utilisé au chapitre du recrutement, à savoir la situation globale ou générale, l'évolution et la situation par groupes linguistiques.

Note: Renseignements complets sur 554 des 570 agents

a) le rythme général de promotion

Des 554 agents dont nous connaissons le rythme global de promotion au Ministère, 108 ou 19,4% n'ont eu aucune promotion en termes de grades ou d'échelons. Ce chiffre élevé, qui surprend à prime abord, comprend à la fois une trentaine d'agents trop récemment recrutés pour avoir eu le temps de se mériter une première promotion, et la grande majorité des agents hors carrière, pour la plupart recrutés comme on sait par arrêté-en-conseil, à un niveau et à un salaire généralement fixes et quasi-immuables. Les 446 autres agents, eux, qui ont reçu au moins une promotion au Ministère, se répartissent entre les groupes ou les catégories suivantes de rythme moyen de promotion (diagramme no. 29):

- ceux qui ont connu un rythme de promotion rapide, soit de 12 à 30 mois en moyenne, au nombre de 93 ou 20,6%;
- ceux qui ont connu un rythme de promotion moyen, soit de 31 à 48 ans en moyenne, au nombre de 224 ou 54,9%;
- et ceux qui ont connu un rythme de promotion lent, soit de 49 mois et plus, ou 24,3%

Le diagramme no. 29 traduit ce qu'on pourrait appeler une répartition normale des rythmes globaux de promotion. En effet, plus de la moitié des agents y apparaissent comme appartenant au rythme d'avancement moyen. Corollairement, la proportion moyenne d'un agent retardé sur quatre ne nous paraît guère exagérée. Mais que 20,6% des 446 agents ayant reçu une promotion aient eu un avancement rapide ou accéléré, voilà qui

Diagramme no. 29 - Répartition globale des rythmes moyens de promotion (en %)
(de 1945 à 1965 exclusivement)

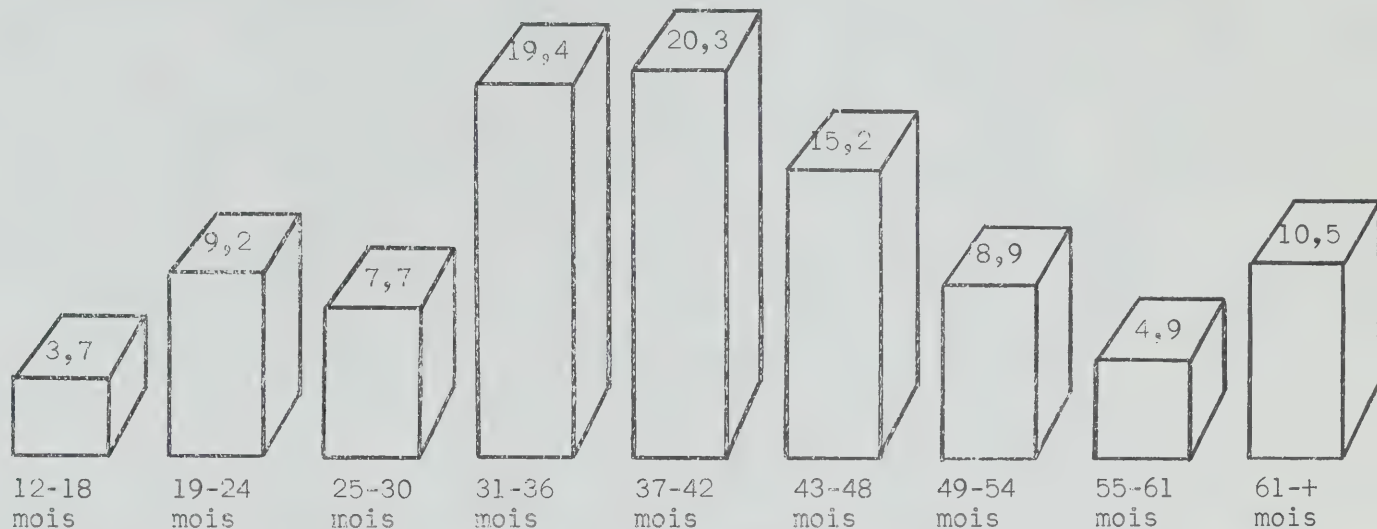
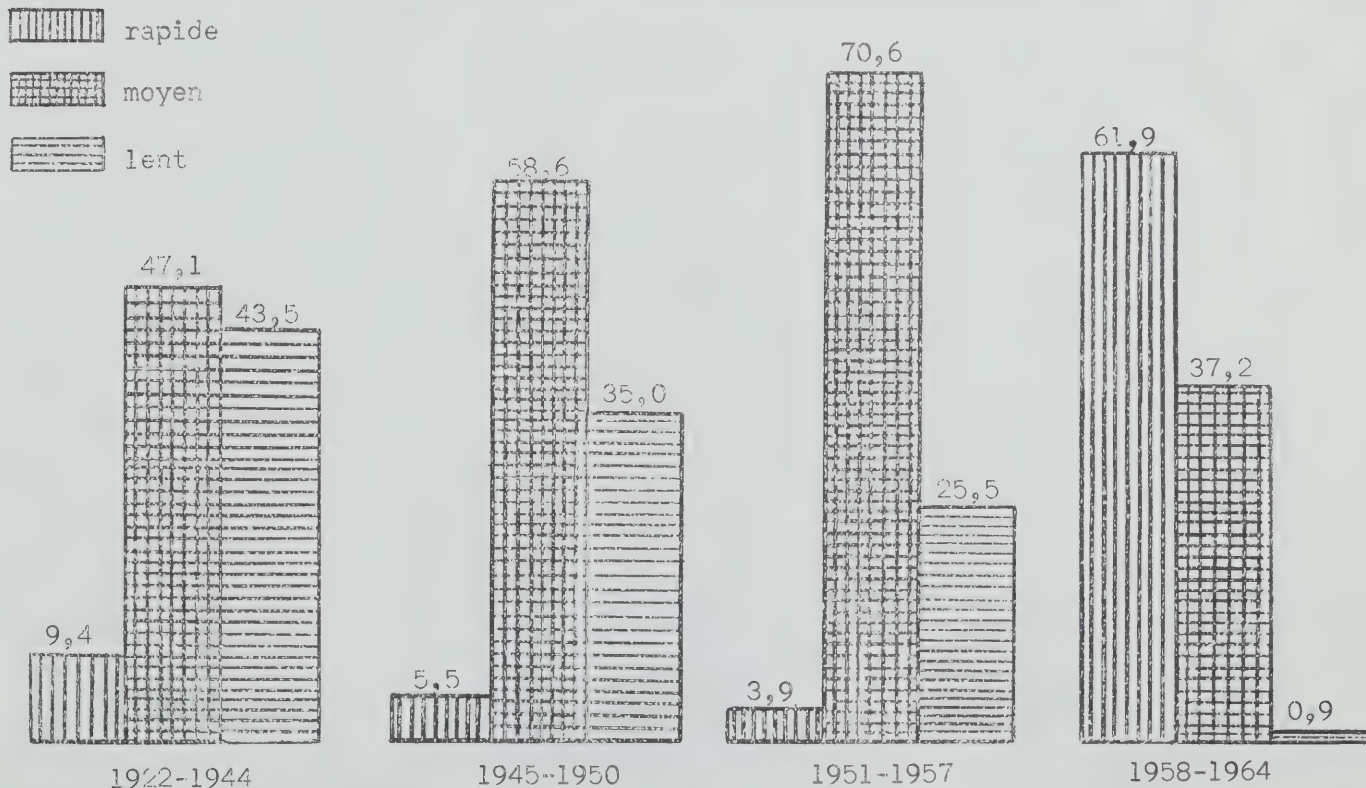


Diagramme no. 30 - Evolution des rythmes moyens de promotion par périodes (en %)



n'est pas sans exiger qu'on y regarde de plus près. Or, nous constatons que 90% des agents (93) ayant un rythme de promotion rapide, n'ont pas séjourné plus de 10 ans au Ministère, 74 ou 79,5%, de fait, pendant moins de 5 ans, et 9 ou 9,6%, entre 5 et 10 ans. Ce qui donne immédiatement à penser que les rythmes de promotion rapides se retrouvent davantage chez les jeunes agents, ou chez les agents au début de leur carrière, que chez ceux qui sont entrés au Ministère il y a quelque temps. Ce que d'ailleurs devrait mettre en relief l'examen de l'évolution des rythmes de promotion dans le temps.

b) l'évolution

Le diagramme no. 30 se prête à deux types de considérations. Le premier a trait aux tendances manifestées par les rythmes de promotion eux-mêmes; le deuxième porte sur l'équilibre de la répartition des rythmes de promotion à l'intérieur de chacune des périodes.

En ce qui a trait à l'évolution proprement dite des rythmes de promotion, il appert que la proportion des agents au rythme de promotion moyen s'est accrue sensiblement de la période 1922-1944 (47,1%) à celle de 1951-1957 (70,6%), à la fois aux dépens des agents au rythme de promotion rapide et de ceux au rythme de promotion lent. Ce qui n'est pas moins remarquable, cependant, c'est la brisure qui paraît exister dans les tendances manifestées par ces trois types de rythmes de promotion entre la troisième et la quatrième période. On voit en effet surgir, en 1958-1964, la proportion des agents au rythme de promotion rapide, au prix d'une large baisse de celle des agents au rythme d'avancement moyen et de l'effacement, à toutes fins pratiques, des agents au rythme lent de promotion. Mais comme rien de ce que nous savons de la politique d'avancement du Ministère ne nous autorise à croire qu'un tel renversement de l'allure générale des promotions puisse témoigner de nouvelles normes, force

nous est d'admettre que le rythme d'avancement des agents connaît, de façon générale, un début rapide, quitte à subir un certain ralentissement avec les années. Or c'est précisément pour savoir jusqu'où cet élan initial s'atténue, qu'il faut procéder à l'examen de la répartition des rythmes de promotion à l'intérieur de chacune des trois premières périodes.

Contrairement à ce qu'on pourrait s'attendre, la proportion des agents au rythme de promotion rapide s'accroît au lieu de diminuer au fur et à mesure que l'on remonte dans le temps. Cette proportion, à 9,4% pour la période 1922-1944, est à vrai dire presque le triple de ce qu'elle sera en 1951-1957 (3,9%), et le double environ de celle de 1945-1950 (5,5%). C'est là, à n'en pas douter, l'effet de l'absence de structures en matière de personnel avant 1947 au Ministère (21). D'autre part, il faut remarquer que la proportion des agents au rythme de promotion lent, quant à elle, passe de 25,5% à 43,5% de 1951-1957 à 1922-1944, ce qui à notre sens s'explique avant tout par un phénomène en cours au Ministère depuis les années 50, qui est celui de l'accélération générale du rythme des promotions ou le debasing des promotions. Ce phénomène implique essentiellement une réduction appréciable de la période de temps obligatoirement requise avant qu'un agent ne soit éligible à une promotion ou, en d'autres mots, du time-in-grade, qui est variable selon les échelons. Alors que, par exemple, au lendemain de l'adoption en 1952 du régime des 10 classes d'agents du service extérieur, un agent de la classe 1 devait rester à ce niveau durant une période d'au moins 18 mois, et encore se mériter de haute lutte, par après, sa promotion au niveau de la classe 2, l'agent de la même classe peut en 1965 passer automatiquement de la classe 1 à la classe 2, douze mois après son entrée au Ministère. Or, c'est l'amenuisement progressif

(21) "It was possible during those years of expansion to have positions reclassified and to arrange individual promotions on a basis that resulted in abnormally rapid promotion", Circular Document Admin. No. 49/52, July 23, 1952.

de ce préalable qui nous fait expliquer la baisse continue de la proportion des agents au rythme de promotion lent de 1922-1944 à 1951-1957, et davantage à 1958-1964, ou, à l'inverse, de son accroissement si l'on remonte dans le temps. Mais qu'advient-il de ces considérations sur le plan des groupes linguistiques?

c) la situation par groupes linguistiques

Des 446 agents ayant reçu au moins une promotion et dont nous connaissons le rythme global de promotion, 351 sont de langue anglaise et 95 de langue française. Parmi les premiers, 75 ou 21,3% ont un rythme de promotion rapide, 191 ou 54,4% un rythme de promotion moyen, et 85 ou 24,2% un rythme de promotion lent. Chez les seconds, 18 ou 18,9% ont un rythme de promotion rapide, 53 ou 55,7% un rythme de promotion moyen, et 24 ou 25,2% un rythme de promotion lent. Nous en déduisons qu'autant les agents de langue anglaise que ceux de langue française, en tant que groupes, suivent au Ministère un rythme global de promotion sensiblement équivalent.

L'évolution dans le temps de ce rythme global de promotion permet, toutefois, d'apporter à cette affirmation quelques nuances. On constate, en effet, que la répartition par groupes linguistiques des rythmes de promotion varie selon les périodes envisagées. Elle suit, par exemple, des lignes très proches et peu sans faut identiques au cours de la période 1951-1957. Elle adopte une forme nettement apparentée, et encore orthodoxe, au cours de la période 1958-1964. Elle diffère, toutefois, bien que dans des sens différents, au cours des deux premières périodes. Dans le groupe des agents recrutés entre 1922 et 1944, en effet, cette répartition joue à la fois en faveur du groupe de langue anglaise pour ce qui est des rythmes de promotion rapides, et contre lui pour ce qui est des rythmes de promotions lents. D'autre part, chez les agents de la période 1945-1950, cette répartition joue cette fois contre le groupe de langue française au niveau des rythmes de promotion lents, et contre lui également

au niveau des rythmes de promotion moyens. Mais puisque ces nuances portent en définitive sur des nombres relativement faibles, surtout pour ce qui est des divers contingents d'agents de langue française, nous suggérons ici de passer de l'examen des trois rythmes globaux d'avancement (rapide, moyen, lent) à celui de la répartition réelle (comme au chapitre de l'utilisation), entre 1946 et 1965, des promotions elles-mêmes, par grades et par groupes linguistiques (tableau 11).

Ce tableau (voir page suivante) est à plusieurs égards instructif. Il montre d'abord que le Ministère, sans respecter chaque fois dans l'octroi de ses promotions l'équilibre numérique entre les deux groupes linguistiques, ce qui serait pour le moins incongru dans un régime qui se réclame si ouvertement de la règle universelle du mérite, n'en arrive pas moins à maintenir aux échelons inférieurs et au premier stade de l'échelon intermédiaire, les proportions respectives qui sont les leurs dans le cadre du Ministère. C'est que la règle de l'automaticité des promotions à plus ou moins brève échéance, joue habituellement à ce niveau. Ce tableau révèle, par contre, qu'il n'en va pas tout à fait de même au deuxième stade de l'échelon intermédiaire (classe 5) et moins encore aux premiers échelons (classes 6, 7 et 8) du niveau supérieur, où la proportion moyenne des promotions accordées aux agents de langue française tombe largement sous l'importance numérique du groupe francophone au Ministère. La raison de cet état de choses tient principalement, selon nous, à ce que le Ministère a recruté trop peu d'agents de langue française au cours de la guerre, notamment à partir de 1942, et surtout durant la période 1945-1950. Ce qui, par ailleurs, ne préjuge en rien l'effet cumulatif du départ de plusieurs agents de langue française en cours de carrière, notamment après avoir atteint l'échelon supérieur. Or, si inhibitifs que ces facteurs aient pu avoir été, le tableau 11 n'en indique pas moins que le Ministère a réussi à accorder aux agents de langue française plus de 25% des promotions au niveau des classes 9 et 10, ce qui, d'une part, surpasse en importance la place numérique qui occupe le groupe des agents de langue française et, d'autre part, peut sans doute être considéré comme un indice de la volonté de faire participer certains agents francophones à la direction ou aux élites du Ministère.

Tableau 11 - La répartition des promotions par grades et par groupes linguistiques
(en nombres)

Les années	ASE-1 à ASE-2		ASE-2 à ASE-3		ASE-3 à ASE-4		ASE-4 à ASE-5		ASE-5 à ASE-6		ASE-6 à ASE-7		ASE-7 à ASE-8		ASE-8 à ASE-9		ASE-9 à ASE-10	
	CF	CA	CF	CA	CF	CA	CF	CA	CF	CA	CF	CA	CF	CA	CF	CA	CF	CA
1946	1	1	1	5	0	3	1	2	0	3	-	-	-	-	-	-	-	-
1947	4	19	6	11	2	4	1	7	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-
1948	0	11	3	6	0	4	0	4	0	2	0	3	-	-	-	-	-	-
1949	0	11	1	6	4	5	1	2	0	0	0	4	-	-	-	-	-	-
1950	2	7	0	5	2	1	0	1	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-
1951	4	16	1	14	2	9	1	8	0	2	0	0	-	-	-	-	-	-
1952	2	9	2	9	1	7	6	3	3	7	0	4*	0	0	0	0	0	0
1953	2	11	1	11	0	8	0	3	1	5	1	3	0	0	0	0	0	0
1954	2	13	2	26	2	10	2	9	0	4	1	5	1	6	1	2	0	0
1955	8	18	5	11	2	11	2	9	5	4	0	2	0	0	0	0	1	0
1956	7	15	2	10	3	17	0	7	1	6	2	4	0	2	1	2	0	0
1957	1	18	3	12	1	14	0	10	0	7	0	5	1	5	0	0	0	0
1958	10	17	4	15	6	14	2	8	2	6	1	1	0	3	0	0	0	0
1959	7	17	9	21	1	4	1	9	1	8	2	7	1	0	0	2	0	0
1960	3	11	2	10	2	12	3	18	1	8	0	3	0	2	0	0	0	0
1961	6	15	3	4	5	15	3	8	1	6	0	4	0	3	0	0	0	0
1962	1	13	12	22	7	17	2	6	0	8	0	7	1	1	1	3	0	0
1963	3	11	5	9	0	12	3	5	0	9	1	10	1	4	2	1	0	0
1964	3	21	6	17	4	8	4	9	1	8	3	6	0	5	0	2	0	2
1965	3	12	4	16	8	10	4	15	5	9	0	11	0	6	1	4	0	1
Totaux	69	266	72	240	52	185	36	143	22	107	11	79	5	37	6	16	1	3
%	20,6%	79,4%	23%	77%	21,9%	78,1%	20%	80%	17%	83%	12%	88%	11,9%	88,1%	27%	73%	25%	75%

* Ces promotions n'ont rien en commun avec "l'opération du 1er octobre 1952".

b) la participation aux élites

L'avancement en termes de postes occupés ou en termes de responsabilité, se mesure à la participation ou au degré de participation des agents aux élites du Ministère. Les élites, ou l'élite et les sous-élites aurions-nous pu écrire, dans le sens où H.D. Lasswell entend chacun de ces termes (22), puisque nous ferons ici une distinction entre l'élite proprement dite ou la power elite (23), et deux sous-élites, à savoir, dans l'ordre, la sous-élite bureaucratique et la sous-élite diplomatique.

Pour les fins de cette étude, l'élite du Ministère comprendra tous les agents ayant occupé entre 1945 et 1965, l'un ou l'autre des postes de Secrétaire général ou Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures, de Sous-Secrétaire d'Etat suppléant ou associé, et de Sous-Secrétaire d'Etat adjoints. Elle correspond donc, en tous points, au Bureau du Secrétaire général ou à ce petit groupe qui "constitue en fait le comité exécutif du Ministère, chargé d'en établir la ligne de conduite et d'en assurer l'administration"(24). La sous-élite bureaucratique, qui vient immédiatement seconde en importance, réunira tous les agents qui pendant la même période ont occupé l'un des postes de chefs de direction dans l'administration centrale. Enfin, la sous-élite diplomatique groupera tous les agents qui ayant été chefs de missions de 1945 à 1965, n'ont fait partie ni de la sous-élite bureaucratique, ni de l'élite du Ministère.

(22) "... The elite are those with most power in a group; the mid-elite are those with less power, and the mass are those with least power"..., H.D. Lasswell, cité dans Introductory Readings in Political Behaviour, ed. by S. Sidney Ulmer, Chicago, 1961.

(23) C. Wright Mills définit la power elite "as those who are able to realize their will even if others resist it, or those who are in positions to make decisions having major consequences, for they are in command of the major hierarchies and organizations of the structure".

(24) Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur l'Organisation du Gouvernement ou Commission Glassco, tome 4, p. 111.

Nous rappelons, toutefois, que pour les mêmes raisons que celles invoquées au chapitre de l'utilisation, nous avons choisi de ne pas tenir compte ici de ceux parmi les agents dont la carrière au Ministère a duré moins de 5 ans. Cela a voulu dire en pratique ceux, peu nombreux au niveau des élites, qui ont été recrutés avant 1960, ou qui, pour diverses raisons, ont quitté les rangs du Ministère avant d'y avoir achevé un minimum de cinq années de service.

a) l'élite

Ce qui fait la force du groupe qui constitue l'élite du Ministère ne lui vient pas tant de sa position au sommet de la hiérarchie que de sa proximité du pouvoir exécutif, notamment du Ministre des Affaires Extérieures et du Premier Ministre. Cette proximité lui assure, en fait, les meilleures chances d'influer efficacement sur la plupart des décisions prises dans le champ de la politique extérieure. Nul représentant du Canada à l'étranger, ni ambassadeur, ni haut-commissaire, voire nul agent qui, en application du principe de la rotation des cadres, aurait été amené à abandonner sa participation actuelle à cette élite, ne se compare généralement de ce point de vue à l'un ou l'autre des membres du groupe de l'élite du Ministère. Etre de l'élite aux Affaires Extérieures ne peut donc avoir que le sens d'être du Bureau du Secrétaire général, ce qui revient à dire que l'élite du Ministère est "successive", et peut-on dire, par définition, en perpétuel renouvellement.

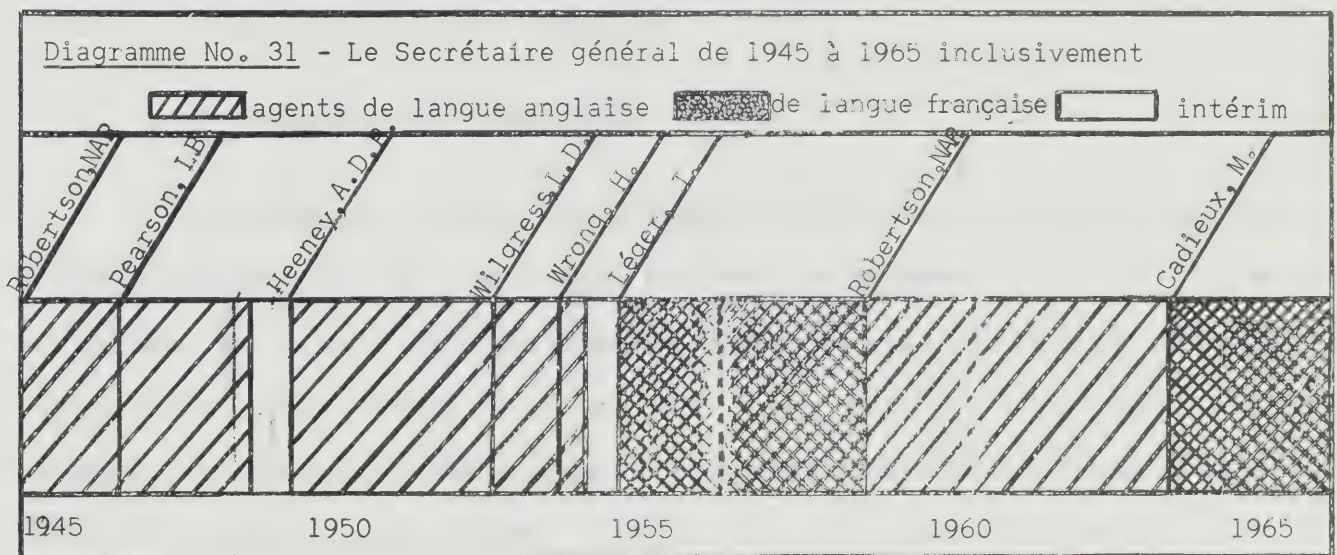
L'élite aux Affaires Extérieures a été constituée jusqu'ici d'équipes successives, dont la composition et l'importance numérique ont varié dans le temps. En 1945, par exemple, cette élite était formée d'un Secrétaire général de langue anglaise et de 2 Sous-Secrétaires d'Etat suppléants de langue anglaise. En 1965, par ailleurs, elle se composait d'un Secrétaire général de langue française, d'un Sous-Secrétaire d'Etat suppléant de langue anglaise et de 4 Sous-Secrétaires d'Etat

adjoints de langue anglaise. Au total, cependant, trente (30) agents ont fait partie de l'élite du Ministère du 1er janvier 1945 au 31 décembre 1965. Tous, sans exception, étaient des agents de carrière. De ces 30 agents, 25 ou 83,3% étaient de langue anglaise, et 5 ou 16,7% de langue française. Les premiers représentaient 9,0% des 276 agents de langue anglaise qui, au 31 décembre 1965, avaient eu une carrière au Ministère d'au moins 5 ans. Les seconds représentaient 5,8% des 86 agents correspondants de langue française. Vingt-huit (28) de ces trente (30) agents, dont 23 de langue anglaise et les 5 de langue française, avaient été de l'élite une seule fois. Les deux (2) autres, de langue anglaise, étaient rentrés dans l'élite une seconde fois. Même si, par la force des choses, la majorité de ces 30 agents ont occupé selon les périodes l'un des 2, 3 ou 4 postes de Sous-Secrétaire d'Etat adjoints, plutôt que, ou avant ceux de Sous-Secrétaire d'Etat associé ou de Secrétaire général, il est plus important de centrer ici notre attention sur ces deux derniers postes, et notamment celui de Secrétaire général.

Le Secrétaire général

Nous avons eu l'occasion de commencer à signaler ci-devant, au chapitre de l'utilisation, l'importance du poste de Secrétaire général. C'est ici toutefois qu'il convient d'apprécier toute l'étendue de son pouvoir et de ses responsabilités. La responsabilité du Secrétaire général est la plus large qui soit au Ministère. Non seulement assure-t-il, sous la responsabilité du Ministre, la haute direction du Ministère, mais le Secrétaire général a la latitude d'exercer le contrôle qu'il entend sur tous les aspects de l'organisation des Affaires Extérieures. Il décline à lui seul, sur le plan de l'influence, tous ses collaborateurs réunis, puisque c'est lui qui entérine, en définitive, ou qui procède à leur choix même. C'est le Secrétaire général qui fait et qui défait

les élites. C'est lui qui donne le ton, et qui se préoccupe habituellement le premier des incidences politiques que peut soulever au Canada la représentation des deux principaux groupes linguistiques aux échelons supérieurs du Ministère, du moins dans ceux des postes qui reçoivent quelque publicité. Si bien que, pour les fins de cette étude, il importe beaucoup de connaître quels ont été entre 1945 et 1965 les titulaires de ce poste-clé, par groupes linguistiques.



Le diagramme ci-dessus indique qu'il y a eu 8 nominations au poste de Secrétaire général de 1945 à 1965, si l'on compte celle de N.A.R. Robertson, en place au début de 1945. Deux (2) de ces 8 nominations, toutefois, ont porté sur le même individu, M. Robertson, Secrétaire général de juin 1941 à octobre 1946, et d'octobre 1958 à juin 1964. L'une de ces nominations, faite en septembre 1953, a été contrecarrée par le décès inopiné de M. Hume Wrong au début de l'année 1954. Le diagramme no. 31 révèle encore que les cinq premières de ces 8 nominations ont été le fait d'agents de langue anglaise, et que la nomination pour la première fois en août 1954 d'un agent de langue française, M. Jules Léger, au poste de Secrétaire général, a été suivie en succession par celle d'un agent de langue anglaise et celle d'un agent de langue française. Ce qui n'autorise pas pour autant à dire que la règle de l'alternance a joué à ce niveau durant la période de

Ce diagramme met d'ailleurs en relief que la règle de l'alternance n'a pas joué non plus à ce niveau, bien que l'apparition en titre d'associé ou de suppléant d'un agent de langue française, M. Laurent Beaudry, au cours de la période durant laquelle il n'y avait pas d'agent de langue française à la haute direction du Ministère, puisse indiquer un souci d'assurer une certaine représentation canadienne-française au sein de l'élite.

Force nous est en effet de constater, à l'examen des diagrammes 31 et 32 ci-devant, qu'il y a toujours eu au moins un agent de langue française, de 1945 à 1965, parmi l'élite du Ministère. Et qu'à deux reprises, l'une au moment de la nomination inattendue de M. Jules Léger comme Secrétaire général en août 1954, et jusqu'en décembre 1955, l'autre vers la fin du mandat de M. Léger, de décembre 1956 à octobre 1958, cette représentation canadienne-française a même été doublée. Mais du point de vue de l'ensemble de la période étudiée, il n'en reste pas moins que la proportion des agents de langue française dans l'élite, le poste de Secrétaire général y compris, a glissé de 25% (1 sur 4) en 1945, à 20% (1 sur 5) en 1949, puis à 16,6% (1 sur 6) de 1958 à 1965.

D'aucuns reconnaissent qu'il y a une place réservée aux agents de langue française dans l'élite. Et que le titulaire de cette place, lorsqu'il est en fonction, assume implicitement le rôle de chef sinon de "protecteur" des agents de langue française. Ce qu'il faut admettre cependant, c'est que cette règle, qui pour être tacite n'en est pas moins suivie, porte en elle de sérieuses limitations. Car non seulement peut-elle jouer effectivement contre les agents de langue française lorsque "leur" représentant, soit par manque d'énergie, soit par manque d'intérêt, choisit de ne pas les protéger plus qu'il ne faut, mais plus encore elle peut nuire gravement à l'avancement au niveau supérieur des autres agents francophones, lorsque ce représentant réussit à occuper cette place de façon indéfinie. Auquel

cas cette règle peut être la raison même du départ du Ministère d'agents de langue française en cours de carrière, et la source lointaine du palliatif qui consiste à combler ces vides par des agents de langue française hors carrière. Dans ce cas-ci, elle se traduit par une surreprésentation canadienne-française dans la sous-élite diplomatique. Dans ces cas-là, elle peut être responsable, du moins en partie, de la sous-représentation canadienne-française dans la sous-élite bureaucratique.

b) la sous-élite bureaucratique

En termes de pouvoir, la sous-élite bureaucratique prend nettement préséance sur la sous-élite diplomatique. Ce qui fait sa force lui vient essentiellement de sa proximité, et par voie de conséquence, de son association intime avec l'élite. En outre, elle se situe à un palier crucial du Ministère sur le plan du travail (26). En pratique, cette sous-élite englobe tous les chefs de direction de l'administration centrale à un moment donné.

De 1945 à 1965 exclusivement, 61 agents ont fait partie de la sous-élite bureaucratique, soit 10,5% des 570 agents ayant formé le corps des agents du service extérieur durant cette période, ou si l'on préfère, 16,5% des 362 agents ayant eu, au plus tard au 31 décembre 1965, une carrière d'au moins 5 ans au Ministère. Parmi ces 61 agents, 54 ou 88,5% appartenaient au groupe linguistique de langue anglaise et 7, ou 11,5%, au groupe linguistique de langue française. Les premiers représentent 12,1% des 446 agents anglophones qui ont fait partie des cadres du Ministère entre 1945 et 1965, ou 19,5% des 276 agents de langue anglaise se conformant à ce que nous avons considéré être un minimum sur le plan de la carrière. Les seconds re-

(26) "He (le chef de direction) stands at a nodal point in the traffic of business, the point at which instructions from above meet recommendations from below... He must be alert to note and to warn his superiors, if policy is getting out of harmony with the facts", Loris Strang, "Home and Abroad", p. 282.

présentent 5,7% des 124, ou 8,1% des 86 autres agents de langue française appartenant aux catégories correspondantes.

A l'encontre de ce que nous avons relevé au niveau de l'élite, il n'existe de toute évidence aucune règle attribuant une représentation plus ou moins immuable, soit en nombre, soit en proportion, aux agents de langue française dans la sous-élite bureaucratique. De fait, au 1er septembre 1965, il n'y avait encore, parmi les 20 agents du service extérieur occupant un poste de chef de direction, que deux (2) agents de langue française. Et ni l'un ni l'autre, d'ailleurs, ne se trouvaient à la tête de l'une des directions jugées importantes par les agents de langue anglaise. La raison en est, selon les agents interviewés eux-mêmes, ou les agents de notre échantillon, que contrairement à ce qui a toujours existé au niveau de l'élite, "there was no such political pressure with respect to the distribution of Heads of Divisions" (27). Ce qui naturellement trouve sa contrepartie au niveau de la sous-élite diplomatique.

c) la sous-élite diplomatique

Entre 1945 et 1965, cinquante-six (56) agents ont fait partie de la sous-élite diplomatique au Ministère. Parmi ces 56 agents, 35 ou 62,5% appartenaient au groupe de langue anglaise, et 21 ou 37,5% au groupe de langue française. Les premiers représentent 8,7% des 446, ou 12,7% des 275 agents de langue anglaise appartenant aux groupes décrits ci-devant. Les seconds, en revanche, représentent dans le même sens, soit 16,9% des 124, ou 24,4% des 86 agents francophones correspondants. La surreprésentation canadienne-française, qui est ici particulièrement évidente, supplée pour ce qui est des nombres, à la sousreprésentation du groupe linguistique de langue française tant au niveau de la sous-élite

(27) Vingt (20) des 24 agents de langue anglaise de notre échantillon "felt that considerations of ethnic balance entered into promotions to positions of authority within the Department, and in particular ambassadorial appointments".

bureaucratique qu'à celui de l'élite proprement dite. Elle s'appuie naturellement, en bonne partie, sur le flux important d'agents de langue française hors carrière, dont le but est, d'une part d'obvier aux inconvénients du manque-à-recruter de francophones au cours de la décennie 40 et à l'incapacité des agents de langue française d'accéder, proportionnellement à leur importance numérique, aux postes de commande du Ministère, et d'autre part d'assurer à celui-ci le caractère "bilingue et fondamentalement biculturel" qui est celui de l'administration fédérale.

4- Bilingue et biculturel

Comme nous l'avons fait au chapitre de l'utilisation, revenons ici pour une dernière fois sur la partie de notre hypothèse générale qui dit que "le Ministère des Affaires Extérieures est un organisme... dont les pratiques assurent à ses agents du service extérieur des chances égales de participation et d'avancement".

Pour ce qui est de l'avancement en termes de grades, nous pensons avoir démontré ci-devant que le Ministère permet de façon générale à tous ses agents d'avancer à un rythme de promotion sensiblement égal. Nous croyons d'autre part avoir montré, ou du moins avoir fortement suggéré, que l'avancement en termes de postes occupés, ou en termes de participation aux élites du Ministère, joue manifestement au désavantage du groupe des agents de langue française. Or si nous cherchons à savoir, sur ce plan particulier, si le Ministère a pour ainsi dire un caractère biculturel, c'est peut-être encore aux agents, et plus particulièrement aux perceptions qu'ils ont eux-mêmes de certains aspects du système d'avancement au Ministère, qu'il convient en définitive de le demander.

5- Les perceptions en matière d'avancement

Nous exposerons ici les perceptions des agents sur trois plans principaux, à savoir: 1) la satisfaction éprouvée vis-à-vis leur propre avancement; 2) les

expectatives en termes d'avancement et 3) la compréhension des critères d'avancement au Ministère.

a) satisfaction

Des 24 agents de langue anglaise de notre échantillon, 2 se sont déclarés "very satisfied" de leur avancement en termes de grades (ou de leur rythme de promotion), 16 se sont dits "generally satisfied" et 6, "satisfied but with reservations". Plusieurs alléguèrent qu'il y avait eu, selon eux, un allongement du time-in-grade au cours des dernières années, et qu'un goulot d'étranglement existait au niveau des classes 4 et 5. De façon générale, on semblait croire que l'avancement en termes de grades n'était pas assez rapide. Pour ce qui est de l'avancement en termes de postes occupés ou de responsabilité, 6 parmi les 24 agents anglophones, dont 5 membres de la sous-élite bureaucratique, se sont déclarés "very satisfied" et les 18 autres "generally satisfied".

Dix-sept (17) des 19 agents de langue française de notre échantillon ont répondu à ces questions. Chez les 9 plus juniors d'entre eux, un (1) s'est dit "très satisfait" de son avancement en termes de grades, 5 se sont déclarés "satisfaits" et 3 "plus ou moins satisfaits". Des 8 autres agents relativement séniors, 3, dont 2 étaient ou avaient été associés à la Direction du Personnel, se sont déclarés "très satisfaits", 3 se sont dits "satisfaits" et 2 "plus ou moins satisfaits". Pour ce qui est de l'avancement en termes de responsabilité, 6 des 9 agents du premier groupe (junior) se sont déclarés "satisfaits" et 3 "plus ou moins satisfaits", et les 8 agents du second groupe (sénior) se sont dits, soit "satisfaits", soit "très satisfaits". La satisfaction accrue des agents francophones sur le plan de l'avancement tout court, tient généralement à ce que la plupart d'entre eux ont occupé à l'étranger des postes titularisés

à un niveau supérieur à celui auquel ils avaient eux-mêmes effectivement droit, au moment où ils les ont occupés. Par rapport aux affectations dans l'administration centrale "où on a l'impression de piétiner", nous dit l'un deux, "les affectations que j'ai eues à l'étranger m'ont permis d'assumer des responsabilités et de faire preuve d'initiative".

b) expectatives

La plupart des agents anglophones de rang junior et de rang intermédiaire de notre échantillon, alléguant que leur carrière était encore trop courte, ou ne voulant pas paraître prétentieux, se montrèrent réticents à déclarer qu'ils croyaient pouvoir atteindre le niveau de l'élite. De fait, un seul d'entre eux s'est dit confiant de devenir un jour Secrétaire général. Un autre, tout en se sentant la capacité de le devenir, a déclaré éprouver ne pas avoir la personnalité nécessaire. Au moins un agent junior, et peut-être même 1 ou 2 autres, de même qu'un agent de rang intermédiaire, s'attendent pouvoir s'élever jusqu'au niveau de Sous-Secrétaire d'Etat adjoint. La majorité de ces agents, cependant, se disent confiants d'atteindre le poste de chef de l'une des directions importantes de l'administration centrale, ou d'une mission diplomatique moyenne à l'étranger. Les agents seniors de langue anglaise de notre échantillon, déjà membres par ailleurs de la sous-élite bureaucratique, avouèrent sans peine pour la plupart s'attendre devenir un jour Sous-Secrétaire d'Etat adjoint.

La très grande majorité des agents de langue française de notre échantillon se révélèrent optimistes quant à l'avancement tout court au Ministère. Sept (7) des 8 agents relativement seniors ont même avoué qu'ils croyaient pouvoir monter dans la hiérarchie jusqu'au niveau de Sous-Secrétaire d'Etat adjoint. Le huitième s'est montré par contre nettement sceptique à cet égard, "à moins d'y mettre

une somme formidable de travail". Tout en se montrant confiants de pouvoir atteindre un jour le niveau du Bureau du Secrétaire général, au moins 4 des 7 premiers agents ont manifesté, cependant d'évidentes hésitations. L'un a déclaré sans ambages "ne pas être intéressé". Un autre s'est demandé s'il serait prêt à y mettre "tous les sacrifices personnels nécessaires". Un troisième a estimé qu'il préférerait "rester indéfiniment" à l'étranger. Parmi le groupe des 9 agents francophones relativement juniors, la plupart ont parlé beaucoup plus en termes de postes de commande et de réalisation d'ambitions personnelles, qu'en termes de postes de "super-commande" et de carrière de grand commis de l'Etat. La majorité d'entre eux, d'ailleurs, manifestent de très vives réticences à l'égard d'Ottawa, sauf 2 qui accepteraient volontiers d'y rester "avec des avantages financiers équivalents à ceux que les agents touchent généralement en vivant en poste à l'étranger".

c) critères d'avancement

Pour les agents de langue anglaise de notre échantillon, les critères selon lesquels l'avancement est effectivement accordé au Ministère sont les suivants: 1) intellectual capacity, 2) judgment, 3) articulateness, 4) energy and efficiency et 5) personality. Plusieurs firent remarquer que l'importance du critère judgment s'accroît au fur et à mesure que l'agent s'élève vers les postes de responsabilité. Et que dans le service extérieur (ou service diplomatique), par comparaison avec le monde universitaire, l'accent était mis davantage sur le judgment, flexibility and personality, alors que, par comparaison avec le monde des affaires, il portait plutôt sur la flexibility and some aspects of personality. La très grande majorité des agents insistèrent, ici, sur le fait "that personal compatibility between superior and subordinate will definitely affect ratings and consequently promotions, particularly in small and medium-sized missions".

Tous les agents de langue française de notre échantillon ont reconnu que la qualité du travail et le degré d'efficacité des agents sont à la base du système de promotion au Ministère. La quantité de travail ou la production, dit l'un d'eux, doit être au Ministère "considérable, précise et utile". C'est le "publish or perish" des milieux universitaires américains. Le "bon jugement" et la "capacité d'adaptation", cette dernière se glissant parfois sous le terme de "personnalité", sont deux des qualités de base sur lesquelles il y a virtuellement unanimité. Ce qui assure le mérite des agents, soutient l'un des agents, c'est "leur aptitude à effectuer des tâches variées" et "leur utilité auprès de leurs supérieurs immédiats".

La très grande majorité des agents francophones interviewés ont mentionné l'importance de liens personnels en matière d'avancement. Huit (8) des 9 agents du groupe dit relativement junior ont qualifié, avec certaines nuances, le "parrainage d'agents seniors influents" de critère "très important" et susceptible d'accélérer le rythme de promotion. L'un des agents du groupe dit relativement senior croit avoir bénéficié lui-même, dans son avancement, de l'appui personnel de certains agents canadiens-français du Ministère. Un autre, en revanche, note le scrupule qu'auraient les agents influents de langue française de "protéger" les Canadiens-français, de crainte de se voir taxer de "favoritisme ethnique". Un troisième évoque "l'influence des gens pour lesquels on travaille". Enfin, les 4 ou 5 autres ont déclaré sans fausse honte qu'il se créait au Ministère "des groupes ou sociétés d'aide mutuelle", des "confréries" ou des systèmes de protection. Deux (2) parmi ces agents ont parlé en termes de "old boys' net", ce qui est naturel dit l'un d'eux, mais peut-être, ajoute-t-il, en voie de disparition.

Pour ce qui est des qualités ou des conditions requises pour accéder aux postes de responsabilité, les agents de langue française de notre échantillon ont fait mention, ou "d'une intelligence supérieure", ou "d'une capacité de travail

considérable", ou de "certaines qualités particulières de la personnalité", ou "de l'ambition et du savoir-faire", ou encore "d'une connaissance approfondie des rouages et du fonctionnement de l'administration fédérale". Selon les agents du groupe sénior, il faut aussi être doué d'un grand "sens politique", et avoir fait preuve de "durée" dans l'administration centrale, ou encore être de "la confrérie". Si de surcroît, ajoute-t-on, le candidat à l'un des hauts postes de l'administration centrale est de langue française, il lui faut être aussi "très" compétent et doué d'une forte personnalité.

Les agents de langue anglaise de notre échantillon reconnaissent, par ailleurs, comme particulièrement importantes à ce propos, les qualités suivantes: superior intellect, superior judgment and decisiveness, superior efficiency and capacity for work, executive ability, good political sense et acceptability to the Minister. Six (6) parmi ces 24 agents anglophones estiment toutefois que, toutes choses étant égales par ailleurs, les agents de langue française atteignent les postes de commande au Ministère "a little faster than English-Canadians". Vingt (20) de ces 24 agents sont d'avis "that considerations of ethnic balance entered into promotions to positions of authority within the Department", et que "it was necessary to have at least one of the top 6 positions in Ottawa (ou les postes de l'élite) filled by a French-Canadian". C'est là une attitude qui nous paraît être pour le moins, profondément enracinée au Ministère (28), et qui nous autorise en tout cas à soutenir

(28) "His absence (celle de M. Laurent Beaudry, Sous-Secrétaire d'Etat adjoint et représentant de langue française dans l'élite jusqu'en avril 1948, retenu chez lui par la maladie) means that we have not a senior French Canadian officer on the permanent establishment in Ottawa... The question of balance and language representation within the Department is rather important and I think we may have to consider bringing Mayrand back from Rio in the autumn"... , extrait d'un mémoire du 6 août 1943 de N.A.R. Robertson, Secrétaire général, au Premier Ministre Mackenzie King.

que le Ministère des Affaires Extérieures, sur le plan de l'avancement de ses agents en termes de postes occupés ou en termes de responsabilité, a pratiqué jusqu'ici ce qui ne peut s'appeler qu'un biculturalisme à principe politique.

DEUXIEME PARTIE : L'emploi du français aux Affaires Extérieures

La deuxième partie de notre étude porte sur l'emploi du français comme langue de travail au Ministère des Affaires Extérieures. Elle prolonge directement, pour ainsi dire, la première partie en s'inspirant de la même hypothèse générale que celle-ci.

Cette deuxième partie a toutefois une portée nettement restreinte. Elle ne vise pas à mesurer toute la place occupée par le français au Ministère, notamment la place qui y est faite à l'anglais traduit en français ou, autrement dit, au français en tant que langue de traduction. Elle porte au contraire sur le français entendu comme langue originelle de travail ou comme langue de l'auteur. A cela il y a plusieurs raisons. La première tient à ce que la Commission conduit elle-même à travers l'ensemble de la fonction publique fédérale sa propre enquête sur les problèmes relatifs à la traduction. La deuxième a rapport au temps très limité dont nous disposons pour entreprendre plus qu'une étude sur le personnel des Affaires Extérieures. La troisième enfin, plus fondamentale celle-là, est que nous tenions à placer cette étude secondaire mais néanmoins importante, dans la conception particulière que nous avons du biculturalisme au Canada, savoir la convivence ou la coexistence de deux cultures dont les langues ne sont que des instruments permettant l'expression de façons différentes de voir et de concevoir. En somme, nous avons conçu cette étude dans une optique plus biculturaliste que bilinguiste, et au delà à vrai dire du biculturalisme, dans le sens d'une quête de biculturalité.

Considérations méthodologiques

Cette étude a été menée essentiellement à partir de deux questionnaires à réponses directes administrés, grâce aux services intérieurs du Ministère, à toutes

les unités de travail existantes au sein des Affaires Extérieures à la fin du mois d'août 1965. Le questionnaire no. 1 a été adressé aux Divisions ou directions (services ou unités) de l'administration centrale. Le questionnaire no. 2 a été adressé à tous les postes du Canada à l'étranger. Le texte de ces deux questionnaires est reproduit aux annexes "B" et "C" de cette étude. Les renseignements fournis par le questionnaire no. 2 ont été complétés par une étude sur place de l'emploi du français à l'ambassade du Canada à Paris.

Les deux questionnaires avaient pour but de fournir des renseignements précis sur le degré auquel le français est utilisé dans chacune des unités de travail du Ministère, et entre elles. Ils visaient aussi à faire ressortir les facteurs qui permettent d'expliquer à la fois les situations propres à chaque unité et la situation générale au Ministère des Affaires Extérieures en cette matière. Les questionnaires procédaient donc de la même organisation. Ils se divisaient chacun en 4 grandes sections:

- 1) une section mettant l'accent sur la partie de l'emploi du français qui relève de la volonté ou des conditions propres à chaque unité de travail. C'est la question no. 2 des deux questionnaires;
- 2) une section mettant l'accent sur la partie de l'emploi du français qui relève de la volonté des autres, ou celle qui est imposée de l'extérieur à chacune des unités de travail. Ce sont les questions 6 et 7 du questionnaire no. 1 et les questions 7 et 8 du questionnaire no. 2;
- 3) une section recensant le personnel bilingue et non bilingue de ces diverses unités de travail. C'est la question 3 des deux questionnaires;
- 4) et une section recensant les facteurs autres que le bilinguisme du per-

sonnel pouvant inhiber l'emploi du français comme langue de travail dans ces diverses unités de travail. Ce sont les questions 4 et 5 du questionnaire no. 1 et les questions 4, 5 et 6 du questionnaire no. 2.

La question 1 des deux questionnaires forme une section à part puisqu'elle visait à départager d'abord, entre les unités qui emploient le français comme langue de travail et celles qui ne l'emploient pas.

Le type de questionnaire

Toutes les questions que renfermaient ces deux questionnaires étaient des questions de fait ou d'action. La plupart de ces questions étaient des questions dites "fermées". Seule la question no. 5 des deux questionnaires était une question "ouverte" ou "libre". A l'invitation du Chef de la Direction du Personnel (affectations), les chefs de directions ou les chefs des postes devaient répondre eux-mêmes aux questions, ou voir à tout le moins à ce que les questionnaires soient remplis sous leur attention immédiate. De fait, presque tous les questionnaires nous ont été retournés dûment remplis et signés par un responsable. Plusieurs questionnaires étaient même accompagnés de commentaires, soit à caractère général, soit à caractère particulier.

Le mise en ordre des données

Les directions de l'administration centrale, d'une part, les postes à l'étranger, d'autre part, ont été chacun de leur côté regroupés par catégories. Dans l'administration centrale, nous avons tout simplement retenu les trois grandes catégories classiques du Ministère, savoir les directions géographiques, les directions fonctionnelles et les directions administratives. Parmi les 28 directions, services ou unités de travail existant au Ministère en septembre 1965, six (6) étaient des directions géographiques (Afrique et Moyen-Orient, Commonwealth, Etats-Unis, Europe, Amérique latine et Extrême-Orient), douze (12) des directions fonctionnelles (Econo-

mique, Juridique, Consulaire, Passeports, Information, DL (1), DL (2), Nations Unies, Protocole, Presse et Liaison, Désarmement et Historique) et neuf (9) des directions administratives (Personnel-gestion, Personnel-affectations, Services administratifs, Communications, Finances, Organisation et méthodes, Biens et fourniture, Dossiers et Bureau d'études administratives). La 28ème, le Service d'Inspection, était en veilleuse. Pour ce qui est des postes à l'étranger, nous avons établi les sept catégories suivantes:

- 1) Afrique et Moyen-Orient: Tel Aviv, Léopoldville, Ankara, Téhéran, Le Caire, Prétoria, Beyrouth et Yaoundé;
- 2) Commonwealth: Kingston, Londres, Kuala Lumpur, Wellington, Lagos, Colombo, Dar es-Salaam, Port d'Espagne, Nicosie, Accra, Georgetown, New-Delhi, Canberra, Karachi et Rawalpindi;
- 3) Europe: Bruxelles, Marseille, Bordeaux, Paris-ambassade, Berne, Berlin, Athènes, Vienne, Lisbonne, Hambourg, Oslo, Dusseldorf, Dublin, Madrid, Helsinki, Stockholm, Varsovie, Bonn, Prague, Rome, Copenhague, La Haye et Moscou;
- 4) Extrême-Orient: Phnom-Penh, Vientiane, Tokyo, Saïgon, Manille, Djakarta;
- 5) Amérique latine: Brasilia, La Havane, Buenos Aires, Mexico, Lima, Quito, San José, Sao Paulo, Bogota, Santiago, Montevideo, Saint-Domingue, Caracas, Rio de Janeiro et Port-au-Prince;
- 6) Etats-Unis: Consulat général-New York (2), Boston, Détroit, Chicago, Nouvelle-Orléans, San Francisco, Washington, Seattle et Los Angeles;
- 7) Organisations internationales: Délégations permanentes auprès de l'UNESCO, de l'OECD, de l'OTAN, de l'ONU-Genève, de l'ONU-New York, de GATT, et de la Conférence sur le Désarmement.

L'étape suivante a consisté à porter sur des tableaux les réponses de chaque unité ou chaque groupe d'unités ou catégorie, soit par chiffres, soit par pourcentages, soit encore par options dans le cas des questions à éventail de réponses, et à procé-

der de là à la compilation de statistiques, et le cas échéant de moyennes.

La présentation des résultats

Nous avons dû tenir compte au départ de deux faits essentiels. Le premier a trait à la crédibilité des réponses. Le deuxième tient à l'extrême faiblesse des résultats ou des totaux mathématiques obtenus.

Plusieurs unités ont répondu de façon telle, et souvent si manifestement contradictoire, que nous avons d'emblée hésité à leur accorder toute la crédibilité à laquelle elles avaient droit. D'autre part, les % d'utilisation avouées du français sont de façon générale si bas qu'il nous est apparu inutile, sinon impossible, de nous limiter à la seule interprétation des résultats mathématiques. Nous avons donc choisi, pour des fins de présentation, d'interpréter qualitativement aussi bien que quantitativement chacune des réponses soumises, soit d'abord par une description des résultats eux-mêmes, puis par un commentaire lorsque celui-ci nous est apparu approprié. Nous avons par la suite fait la synthèse de ces descriptions et de ces commentaires dans un résumé couvrant chacun des deux questionnaires. L'analyse et la présentation de nos résultats ont donc pris la forme d'un dyptique, dont le premier tableau porte sur l'administration centrale, et le second sur les postes à l'étranger, y compris le détail de l'emploi du français à l'ambassade du Canada à Paris.

A) L'Administration centrale

Remarques préliminaires

Il tient de l'évidence que le questionnaire no. 1 ne convenait pas avec le même à propos à toutes les unités de travail auxquelles il a été adressé. Ayant comme objectif le français écrit dans l'administration centrale, il était sans doute beaucoup mieux adapté aux conditions des directions qu'on peut qualifier de "productives", telles que les directions politiques et la plupart des directions fonctionnelles, qu'à celles de directions auxiliaires comme la Direction des Dossiers et la Direction des Communications. Certaines directions en ont convenu d'elles-mêmes. Le Bureau d'Etudes (administratives) s'est pour sa part soustrait de lui-même à l'obligation de répondre à ce questionnaire (1). La Direction de la Presse et Liaison y a apporté certaines réserves générales qui nous ont paru de bon aloi (2). D'autres unités ont donné à telle ou telle question une interprétation plus ou moins libre mais il reste que, dans l'ensemble, toutes ont répondu au questionnaire en majeure partie ou en totalité.

(1) "I had not submitted this form because the Administrative Improvement Unit do not parallel those of a division. This is a temporary grouping of a few people to carry out one or two special projects at the request of the Under-Secretary. There is no establishment for this Unit; it doesn't exist. Almost none of the questions fit us; we don't correspond with posts etc". Texte d'une note du Directeur de ce Bureau d'Etudes.

(2) "Ce questionnaire n'est pas entièrement adapté aux conditions de travail de cette Direction puisqu'une partie importante de ses activités revêt une forme orale, et que d'autre part elle se consacre surtout à des tâches de liaison avec la presse et nos missions diplomatiques à l'étranger, dans la plupart des cas à partir de textes établis par d'autres Directions. Nous avons essayé de réduire au minimum les renseignements qui feraient double emploi avec ceux que vous obtiendrez d'autres Directions. Nos réponses portent donc sur l'activité propre à la Direction. Elle ne se réduit pas facilement à une analyse statistique". Texte d'une remarque de la Direction de la Presse et Liaison.

Questionnaire no. 1

1ère question: Le français est-il employé comme langue de travail dans votre Division (ou unité ou service)?

Réponses possibles: 27

Réponses reçues: 27

- Dix-huit (18) directions, unités ou services sur 27 ont répondu "oui", dont

4 directions politiques sur 6, à savoir les directions d'Afrique et du Moyen-Orient, d'Europe, d'Extrême-Orient et d'Amérique latine;

10 directions fonctionnelles sur 12, à savoir les directions consulaires, économique, de l'information, des passeports, des Nations Unies, de presse et liaison, historique, juridique, du protocole et de liaison (1) avec la défense;

4 directions administratives sur 9, à savoir les directions de la gestion du personnel, des services administratifs, des finances et de l'affectation du personnel.

- Neuf (9) directions, unités ou services sur 27 ont répondu "non" dont

2 directions politiques, les directions du Commonwealth et des Etats-Unis;

2 directions fonctionnelles, les directions du désarmement et de liaison (2) avec la défense (ou de la sécurité);

5 directions administratives, les directions des communications, de l'organisation et des méthodes, des biens et fournitures, du bureau d'études et des dossiers.

Commentaire

Proportionnellement au total des directions, unités ou services de chaque catégorie, c'est dans le secteur de l'administration où le français est le moins employé. Plus de 50% des directions administratives (5 sur 9), en effet, n'emploient jamais le français comme langue de travail. Les 2 seules directions politiques qui font de même,

sont des directions qui "couvrent" des pays où l'anglais est la langue dominante ou la langue de l'administration (3). Enfin, des deux directions fonctionnelles où l'anglais est la langue exclusive de travail, celle du Désarmement le doit présumément au fait que l'anglais est devenu la langue universelle du désarmement (4), celle de la Liaison (2) avec la Défense, à ce que d'une part, les "liens particuliers" du Canada dans le domaine de la sécurité se limitent à des pays de langue anglaise, et que d'autre part, les agences fédérales avec lesquelles cette Direction transige sont à toutes fins pratiques unilingues (5).

2ème question: Si oui, a) jusqu'à quel point?

Réponses possibles: 18

Réponses reçues: 19

Réponses valables: 18

La Direction des Communications a répondu ici "à peu près la moitié du temps", après avoir indiqué précédemment n'employer jamais le français. L'erreur vient sans doute de la confusion qui s'est glissée dans l'esprit du répondant entre le français écrit par la Direction des Communications, qui est nul selon la réponse à la question no. 1, et le français des autres directions de l'administration centrale

(3) "Virtually no documents regarding Commonwealth affairs originates in the French language or at Canadian posts abroad where French is frequently used as a working language. Nor an ultimate recipient of papers on the Commonwealth likely to find French convenient. While many Commonwealth members have other languages, the language in common is English which is a working language in almost all (Cyprus, Malta exceptions). Note de la Direction du Commonwealth.

(4) "On Disarmament questions, missions abroad, even in French language countries accept and use English as a 'lingua franca', as do most Foreign Ministries". Note de la Direction du Désarmement.

(5) "Essentially, DL (2) Division is a liaison division which deals mainly with the Department of National Defence and the RCMP. The latter two organizations, especially in the fields of activities with which we are concerned, are not as yet in a position readily to communicate or to work in the French language". Note de la Direction de la Liaison (2) avec la Défense.

qu'il est donné à la Direction des Communications de transmettre à l'étranger. Il s'en suit que cette réponse a été rejetée pour les fins de cette étude.

La réponse à cette question comportait un éventail à trois possibilités:

- 1) la plupart du temps, soit de fait plus de la moitié du temps;
- 2) à peu près la moitié du temps, et
- 3) occasionnellement, mais moins de la moitié du temps, soit en pourcentage entre 1 et 49% du temps.

Des 18 "bonnes" réponses, 17 étaient au niveau de la troisième possibilité, ce qui indique que dans la presque totalité des directions, le degré auquel on emploie le français est au moins inférieur à 50%. La Direction des Passeports a répondu pour sa part "all the time as necessary" au lieu de "la plupart du temps".

2ème question: Si oui, b) quel pourcentage du travail de votre Division (ou unité ou service) estimez-vous avoir été rédigé en français?

Réponses possibles: 18

Réponses reçues: 17

Réponses valables: 16

Les 17 réponses reçues ne correspondent pas toutes aux 18 directions qui ont répondu "oui" à la question no. 1. La Direction du Protocole et la Direction du Personnel (gestion), en effet, n'ont pas répondu à cette question. La Direction du Commonwealth a par contre répondu 0,01% après avoir indiqué dans la question no. 1 qu'elle n'employait pas le français.

Des 16 réponses valables sur les 17 reçues, ce qui frappe, c'est qu'aucun des pourcentages cités ne dépasse 20%. Seules d'ailleurs la Direction de la Presse et Liaison, sous un chef de direction francophone, et la Direction d'Europe, sous un chef de direction bilingue et dans une unité où les agents canadiens-français sont traditionnellement bien représentés, atteignent cette proportion de 1/5. La norme cependant se situe autour de 1% (Direction des Services Administratifs), ou 2% (Di-

rection d'Extrême-Orient et Direction de Liaison (1) avec la Défense), ou au mieux, 13% (Direction Consulaire, Direction des Finances). Les Directions d'Amérique latine et d'Afrique et du Moyen-Orient rapportent 5% respectivement, tandis que la Direction des Nations Unies, la Direction Juridique et la Direction du Personnel (affectations) estiment que 10% de leur travail a été rédigé en français au début de 1965.

Pour la période qui va de janvier 1964 à juin 1965, nous avons calculé que le pourcentage moyen du travail de l'administration centrale rédigé en français s'établissait comme suit:

- 4,4% dans les directions politiques;
- 3,4% dans les directions administratives;
- 6,4% dans les directions fonctionnelles.

Toutes les réponses reçues, sauf celle de la Direction d'Afrique et du Moyen-Orient, alignaient des pourcentages 1) pour l'année 1964, 2) pour les premiers six mois de 1965 et 3) pour le dernier trimestre avant l'enquête, celui d'avril-juin 1965. La Direction d'Afrique et du Moyen-Orient, qui n'employait apparemment pas le français avant avril 1965, rapporte que 5% de son travail a été rédigé en français au cours du trimestre avril-juin 1965. Dans la plupart des autres directions, la tendance à l'augmentation est soit nulle (la Direction d'Extrême-Orient, la Direction des Finances, la Direction Consulaire, la Direction des Passeports, la Direction des Nations Unies, la Direction de Presse et Liaison, la Direction Historique, la Direction de Liaison (1) avec la Défense), soit minime (la Direction juridique, 5%, 5-10%, 5-10%, la Direction des Services Administratifs, 1%, 1-2%, 1-2%, la Direction d'Amérique latine, 4%, 5%, 5%). Les augmentations les plus "substantielles" enregistrées sont celles de la Direction du Personnel (affectations), 8%, 10%, 10%, de la Direction d'Europe, 15%, 20%, 20%, ou de la Direction Economique, 2%, 4%, 6%.

Pour la période de janvier 1964 à juin 1965, nous avons calculé que l'emploi du français dans l'administration centrale avait augmenté en moyenne comme suit:

- de 3,5% (1964) à 5,3% (avril-juin 1965) dans les directions politiques;
- de 3,0% (1964) à 3,6% (avril-juin 1965) dans les directions administratives;
- de 6,0% (1964) à 6,8% (avril-juin 1965) dans les directions fonctionnelles.

Commentaire

Les taux d'augmentation de l'emploi du français nous paraissent ici infiniment moins importants que la faiblesse générale constatée ci-devant.

La faiblesse du secteur administratif confirme l'une des observations faites en marge de la question no. 1. Le bas niveau moyen de l'emploi du français dans les directions politiques tient, de toute évidence, à son absence totale dans deux directions (des Etats-Unis et du Commonwealth), et à sa quasi-absence dans trois autres directions politiques (de l'Afrique et du Moyen-Orient, d'Extrême-Orient et d'Amérique latine). De fait, c'est la Direction d'Europe qui souffle indûment à 4,4% la proportion totale moyenne de cette catégorie. Enfin, la moyenne de 6,4% du secteur des directions fonctionnelles est attribuable à trois directions qui, de par leur nature, traitent en partie avec le public canadien, nommément la Direction de Presse et Liaison, la Direction des Passeports et la Direction de l'Information. La moyenne générale, qui est de 4,7%, donne une idée plus juste sans doute de la place qu'occupe effectivement le français comme langue de travail dans l'administration centrale.

2ème question: Si oui, c) au cours des douze derniers mois, combien souvent estimez-vous avoir été rédigées en français les communications de types suivants émanant de votre Division (ou unité ou service)?

Réponses possibles: 18
Réponses reçues: 19
Réponses valables: 18

La Direction du Désarmement a répondu à cette question en dépit de sa réponse négative à la question no. 1. De façon générale, les 4 directions politiques qui ont répondu "oui" à la question no. 1 ont coché ici "occasionnellement mais moins de la moitié du temps", vis-à-vis chaque type de communication énumérées, soit i, ii, iii, iv et v. Seule la Direction de l'Amérique latine rapporte que "jamais" les communications "dont la circulation n'a pas dépassé ses cadres", de même que celles "dont la circulation s'est étendue à d'autres directions du ministère" et celles "qui ont rejoint d'autres ministères à Ottawa" n'ont été rédigées en français.

A l'exception de la Direction du Personnel (affectations), qui a sur cette question le comportement général des directions politiques, la plupart des quatre directions administratives qui emploient le français ont répondu, soit "jamais", soit "occasionnellement, mais moins de la moitié du temps", vis-à-vis des 5 types de communications énumérées ci-haut. En règle générale, les "jamais" portent sur les communications autres que celles "adressées aux postes du Canada à l'étranger" et "à l'adresse du public au Canada".

Parmi les directions fonctionnelles, les directions Consulaire, du Désarmement, Economique, Historique, du Protocole et de Liaison (1) avec la défense, ont répondu que "jamais" les communications dont la circulation n'a pas dépassé leurs cadres, n'ont été rédigées en français. Cinq directions fonctionnelles (Désarmement, Passports, Nations Unies, Historique et DL-1) et quatre (Désarmement, Nations Unies, Historique et DL-1) sur onze ont respectivement répondu de même "jamais", vis-à-vis des types ii et iii de communications. L'unanimité virtuelle se fait cependant autour de "occasionnellement, mais moins de la moitié du temps" dans le cas des types iv et v.

Commentaire

Il ressort à l'examen de ces réponses que la tendance générale, tant dans les

directions administratives que fonctionnelles, de même que dans la Direction de l'A-mérique latine, est de réserver l'emploi du français à certains contacts avec des postes à l'étranger et aux communications adressées à un public canadien francophone. Encore ne s'agit-il ici que d'une indication générale (de 1% à 49%), et non de la réalité exacte que recouvre la réponse "occasionnellement mais moins la moitié du temps". Il semble bien toutefois que plus on se rapproche de l'unité de travail qu'est la direction, plus l'anglais est la langue exclusive de travail.

2ème question: Si oui, d) dans quelle proportion les communications télégraphiques de votre Division à l'adresse des postes canadiens à l'étranger ont-elles été rédigées en français 1) en 1964, 2) au cours des six premiers mois de 1965, 3) au cours du trimestre avril-juin 1965?

Réponses possibles: 18

Réponses reçues: 17

La Direction du Protocole n'a pas répondu à cette question.

A peu d'exception près, les pourcentages cités sont extrêmement bas. Ils sont même nuls (0%) dans 8 directions, à savoir celles d'Extrême-Orient, d'Amérique latine (en 1964), du Personnel (gestion), des Services administratifs (en 1964 et au cours du trimestre avril-juin 1965), des Biens et fournitures, des Passeports, des Nations Unies et de la Liaison (1) avec la défense. Ils sont de 1% à la Direction d'Afrique et du Moyen-Orient, à la Direction Consulaire et à la Direction Economique (en 1964), de 2% à la Direction Historique, à la Direction Economique (au cours des six premiers mois de 1965), à la Direction du Personnel (affectations) (en 1965), et à la Direction d'Amérique latine en 1965. En revanche, les réponses fournies par la Direction d'Europe et la Direction d'Information se situent autour de 20%, et celle de la Direction de la Presse et Liaison passe de 5% au début de 1965 à 10,7% au cours du semestre janvier-juin 1965.

Commentaire

On remarquera que les réponses à cette question confirment grosso modo celles du 2 (b) ci-devant. Les pourcentages moyens se situent autour de 4% dans le cas de l'ensemble des directions politiques et fonctionnelles, mais tombent à 0,33% dans le cas des directions administratives.

2ème question: Si oui, e) dans quelle proportion les autres communications de votre Division à l'adresse des postes canadiens à l'étranger ont-elles été rédigées en français, 1) en 1964, 2) au cours des six premiers mois de 1965 et 3) au cours du trimestre avril-juin 1965?

Réponses possibles: 18

Réponses reçues: 17

La Direction du Protocole n'a pas répondu à cette question.

Les réponses reçues enregistrent une légère hausse par rapport à celles du 2 (d) ci-haut, sauf dans le cas des Directions d'Extrême-Orient, des Biens et fournitures, des Passeports, des Nations Unies et de la Direction Historique, qui rapportent 0%, et des directions Juridique, Economique et Consulaire qui restent respectivement à 5%, 3% et 1%. L'augmentation reste très relative pour la Direction du Personnel (gestion) (de 0% à 1%), des Services Administratifs (de 0% à 1%), de l'Amérique latine (de 3% à 5%), du Personnel (affectations) (de 3% à 10%) et de la Liaison (1) avec la défense (de 0% à 2%). La Direction de l'Information rapportent que 15% de ses communications non télégraphiques à l'adresse des postes canadiens à l'étranger ont été rédigées en français en 1965. La Direction d'Europe avec 22% et la Direction de Presse et Liaison avec 36,3% sont encore ici les meneurs.

Les moyennes générales établissent autour de 5% l'emploi du français dans les communications non télégraphiques des directions politiques et fonctionnelles dans leur ensemble, et à 1,33% celui des directions administratives.

3ème question: Combien parmi les agents et le personnel clérical ou administratif de votre Division (ou unité ou service) sont bilingues et combien ne le sont pas?

Cette question était précédée de la note suivante donnant une définition délibérément restrictive au terme de "bilingue":

["Les agents bilingues et le personnel clérical ou administratif bilingue" désignent ici les personnes qui peuvent remplir efficacement leurs fonctions dans les deux langues officielles du Canada.]

Toutes les directions (ou unités ou services) de l'administration centrale, sauf le Bureau d'Etudes (administratives), soit au total 26 sur 27, ont répondu à cette question. Toutes ne l'ont pas fait toutefois en respectant la restriction donnée au terme de "bilingue". La Direction d'Amérique latine, par exemple, a pris de son chef d'établir 3 catégories de bilingues:

- "a) les complètement bilingues;
- b) ceux qui éprouvent certaines difficultés à écrire correctement en français mais qui le parlent couramment;
- c) ceux qui ne parlent pas bien le français mais qui le comprennent".

La Direction des Finances a établi pour sa part une catégorie d'agents "partiellement" bilingues. La Direction des Communications a allégué qu'il lui était impossible d'établir le degré de bilinguisme de son personnel (6). Enfin la Direction d'Extrême-Orient, qui a répondu correctement à la question en rapportant 1 agent bilingue sur 7, a néanmoins ajouté que ces agents étaient "tous un peu bilingues" dans le sens que "nous pouvons tous lire facilement, parler assez couram-

(6) "While we have 50 communicators on our establishments in Ottawa and abroad, we have no means of knowing the extent of their fluency in the French language since they have not been required to carry out their duties in that language". Col. W. Lockhard, chef de la Direction des Communications, 2 septembre 1965.

ment, et nous sommes probablement capables de rédiger au moins le premier projet d'une réponse à une lettre provenant d'un membre (sic) du public". La plupart des autres directions semblent avoir retenu cette acception particulière dans leurs réponses.

Ces attitudes, pour intéressantes qu'elles soient, ne nous permettent guère plus que de soumettre le décompte des réponses sous les réserves les plus expresses (7). Ainsi la répartition des bilingues dans l'administration centrale s'établirait comme suit:

	Nombre de <u>bilingues</u>	Nombre de <u>non bilingues</u>
- Agents du Service Extérieur	61	76
- Agents des Affaires Extérieures	16	37
- Personnel clérical ou administratif	235	474

4ème question: Quels sont ceux parmi les facteurs suivants qui, selon vous, limitent ou gênent l'emploi du français comme langue de travail dans votre Division (ou unité ou service)?

Toutes les directions, sauf le Bureau d'Etudes (administratives) ont répondu à cette question.

Seize (16) directions sur 27 ont invoqué l'une ou l'autre des deux premières

(7) D'autant plus que le fichier de la Direction du Personnel (Affectations) et les dossiers qu'il nous a été donné de consulter aux Archives Publiques indique que 198 seulement des agents qui ont constitué le corps des agents du service extérieur entre 1945 et 1965, et parmi eux les 124 agents de langue française forcément, se sont considérés bilingues à un moment ou à un autre. Le Ministère reconnaissait d'ailleurs lui-même en juillet 1963 (Circular Document Administration No. 38/63) qu'il n'avait que deux sources de renseignements lui permettant d'établir le degré de connaissance du français de ses agents de langue anglaise, savoir "the assessment of his own ability given by the officer himself in his Posting Preference Form, and comments by rating officers (dont les connaissances du français peuvent souvent être rudimentaires) in connection with the annual rating". Et encore, ce n'est qu'à ce moment-là que le Ministère a défini pour la première fois (voir le texte du "Guide to Language Assessment" à l'annexe "D") les termes de "poor", "fair", "good" et "excellent" utilisés pour établir les connaissances linguistiques des agents sur les plans de la langue parlée, de la langue lue et de la langue écrite.

parmi les quatre raisons suggérées, soit 1) le manque d'agents bilingues et 2) le manque de personnel clérical ou administratif bilingue. Les directions du Commonwealth et des Finances ont coché en outre "le manque d'équipement technique approprié à Ottawa". La Direction des Communications et celles des Biens et Fournitures, des Dossiers, du Personnel (affectations), des Passeports, et les Directions Historique et du Protocole ont admis que des facteurs autres que le manque de personnel bilingue et le manque d'équipement technique limitaient ou gênaient chez elles l'emploi du français comme langue de travail.

Commentaire

Il semble y avoir une contradiction flagrante entre "le manque de personnel bilingue" invoqué ici par plusieurs directions et le nombre d'agents bilingues et de personnel clérical et administratif bilingue rapporté ci-devant (question no. 3). Cette contradiction peut toutefois être plus apparente que réelle, si l'on s'en tient à la propension constatée chez les Canadiens de langue anglaise du Ministère à donner une définition assez élastique au terme de "bilingue". Il est curieux de constater, d'autre part, que la raison péremptoire invoquée à la question no. 1 à l'appui du "non" d'une direction comme celle du Commonwealth, puisse céder ici le pas au manque de personnel bilingue et au manque d'équipement technique. Enfin, il n'est pas sans intérêt de noter que sauf la Direction des Finances, aucune des directions administratives n'a fait appel ici au manque d'équipement technique approprié.

5ème question: Quels autres facteurs restreignent selon vous l'emploi du français comme langue de travail dans votre Division?

Vingt-cinq (25) directions sur 27 ont répondu à cette question "libre".

Quatre (4) directions (Services Administratifs, des Finances, Consulaire et des Passeports) ont indiqué qu'aucun autre facteur que ceux énumérés à la question précédente ne restreignait chez elles l'emploi du français comme langue de travail.

Trois des directions administratives (Communications, Dossiers et Personnel (affectations), qui n'avaient pas coché "le manque d'équipement technique approprié à Ottawa", se sont ravisés ici en invoquant le défaut de certaines facilités techniques (8). La Direction de l'Afrique et du Moyen-Orient est la seule autre direction à avoir fait de même parmi d'autres raisons.

Les trois facteurs qui, cependant, ont été le plus souvent mentionnés sont:

1) les impératifs de l'efficacité et de la rapidité du travail; 2) la nécessité de l'anglais comme langue de travail et 3) l'habitude de l'anglais. Treize (13) des 25 réponses reçues, dont 5 des directions politiques sur 6, invoquent en effet l'efficacité. Treize (13) directions sur 25, dont 8 directions fonctionnelles sur 12, insistent sur le fait que leur travail nécessite l'usage de l'anglais. Enfin 6 directions (Amérique latine, Afrique et Moyen-Orient, Personnel (gestion), Désarmement, Information et Protocole) font appel à l'habitude qu'elles ont de l'anglais. Une direction au moins place la responsabilité en certains cas chez les agents de langue française (9). Plusieurs replacent l'emploi du français au Ministère dans le contexte général de l'administration publique fédérale (10). Plusieurs direc-

(8) "... We are in fact tied with a Gordian Knot to United States technical and industrial jargon rather than to a language". Extrait d'un memorandum reproduit à l'annexe "E", de la Direction des Communications.

(9) "Officers of French background turn to English in many instances where they could very suitably use French", Direction de l'Afrique et du Moyen-Orient.

(10) a) "... much more work would be done in French if it could be assumed that throughout the Civil Service of Canada professional officers could at least have a reading knowledge of French, even if they could neither write nor speak it proficiently", Direction d'Europe.

b) "Most important single factor is fact that correspondance is often intended for addressees who are not bilingual, primarily outside the Department", Direction Juridique.

tions admettent ne pas voir l'utilité de travailler en français (11). La Direction Economique et plusieurs directions administratives ont fait allusion à la pression sous laquelle le travail doit s'exécuter au Ministère (12). La Direction des Nations Unies met l'accent sur les préférences de la clientèle (13). La Direction du Protocole allègue l'anglicisation des fonctionnaires fédéraux (14). Le mot de la fin appartient toutefois à la Direction du Personnel (affectations):

"Au fond, le facteur principal est qu'on écrit pour être compris. Si le destinataire ne peut au moins lire une note de service, à quoi sert de l'écrire en français?..."

Commentaire

Les réponses à cette question transcendent à notre avis les autres à la fois par leur variété et par leur importance. Elles mettent en tout cas en relief les raisons fondamentales qui inhibent l'emploi du français comme langue de travail au Ministère. Elles tendent notamment à faire porter sur d'autres la responsabilité du faible emploi du français dans l'administration centrale. Ces réponses rendent de ce fait extrêmement complexe la tâche d'évaluer ici, de façon exacte, la situation dans son ensemble.

(11) "There is no real requirement as yet to use French as a working language. Much of our work is technical and the text books, pamphlets, instructions etc. are in English", Direction des Passeports.

(12) "If there were less day-to-day pressure, drafting officers, especially those who are less proficient, would have more time to use French and to develop competence in it", Direction Economique.

(13) "Most of those agencies or persons who we correspond with prefer to work in English", Direction des Nations Unies.

(14) "The traditional reason that English has been the working language. Having learnt to think in English, at least where government business is concerned, bilingual people in the public service experience a decided difficulty to re-adapt, although they would like to", Direction du Protocole.

6ème question: Est-ce que les postes diplomatiques du Canada à l'étranger avec lesquels vous entretenez des contacts officiels communiquent avec vous en français?

Réponses possibles: 27

Réponses reçues: 26

Le Bureau d'Etudes (administratives) s'est abstenu de répondre. Sept (7) directions sur 27 ont répondu "non". Ce sont les directions politiques du Commonwealth et des Etats-Unis, les directions administratives des Communications, de l'Organisation et des méthodes et des Dossiers, et les directions fonctionnelles de la Liaison (2) avec la Défense et des Passeports. Le caractère technique du travail de ces deux dernières directions paraît rendre obligatoire, pour tous les postes à l'étranger, l'emploi de l'anglais dans leurs relations avec elles.

7ème question: Si oui, a) jusqu'à quel point?

Réponses possibles: 19

Réponses reçues: 19

Dix-huit (18) des 19 réponses reçues étaient cochées au degré le plus bas, soit "occasionnellement, mais moins de la moitié du temps". Seule la Direction de la Presse et Liaison a répondu "à peu près la moitié du temps".

7ème question: Si oui, b) nommez, par ordre, les postes à l'étranger qui communiquent le plus souvent avec vous en français?

Réponses possibles: 19

Réponses reçues: 20

La Direction du Commonwealth a répondu à cette question en dépit de son "non" ci-devant.

Les cinq directions politiques ont mentionné Paris 3 fois, Berne et Lisbonne 2 fois, et une fois chacun La Havane, Beyrouth, Bruxelles, Athènes, Port-au-Prince, Yaoundé, Ankara, Buenos Aires, Lisbonne, Rome, Rio de Janeiro et Madrid.

Les cinq directions administratives ont mentionné Paris 5 fois, Buenos Aires

4 fois, Berne, Londres et Yaoundé 2 fois, et une fois chacun Rio de Janeiro, Athènes, La Havane, Bruxelles, Port-au-Prince et Bordeaux.

Les dix directions fonctionnelles ont mentionné Paris 10 fois, Bruxelles, Berne, Athènes, Rome et Rio de Janeiro 2 fois, et une fois chacun Yaoundé, Bordeaux et La Havane.

Plusieurs de ces réponses indiquaient que le choix des postes tient à des raisons de personnalité. La Direction des Finances est allé jusqu'à faire suivre le nom de ses cinq postes par celui de leurs ambassadeurs de langue française, savoir Rio de Janeiro (P. Beaulieu), La Havane (A. Mayrand), Paris (J. Léger), Buenos Aires (J. Bruchési) et Londres (L. Chevrier). La Direction Juridique a répondu globalement à la question dans les termes suivants: "généralement les missions comprenant des Canadiens-français". La Direction du Personnel (affectations), après avoir mentionné l'ambassade de Paris, a indiqué "quant aux autres, en matière de personnel, tout dépend de l'auteur de la communication à peu d'exceptions près".

Commentaire

Les réponses à cette question laissent apparaître par anticipation, à notre sens, une certaine personnalisation de l'emploi du français dans les postes à l'étranger.

7ème question: Si oui, c) quel pourcentage des communications télégraphiques reçues de chacun des postes énumérés en 7-b, et dont copie vous a été transmise pour action, estimez-vous avoir été rédigées en français, 1) en 1964, 2) au cours des 6 premiers mois de 1965 et 3) au cours du trimestre avril-juin 1965?

Nous avons d'abord établi ici une liste des 7 postes les plus fréquemment mentionnés par les directions de l'administration centrale à la question 7-b. Ce sont Paris (29%), Berne (9,5%), Buenos Aires (9,5%), Rio de Janeiro (6,4%) Bruxelles (6,4%), Athènes (6,4%) et La Havane (4,8%). Puis nous avons regroupé, pour chacune des 3 périodes de la question, les réponses soumises par catégories (politiques, fonctionnelles et administratives), de façon à nous permette de calculer des % moyens

pour l'ensemble de la période. Il ressort de ces calculs que 21,9% de l'ensemble des communications télégraphiques reçues de Paris par l'administration centrale entre janvier 1964 et juin 1965, étaient rédigées en français. Et que les % pour les autres postes étaient les suivants: 29,5% (Berne), 16,9% (Buenos Aires), 11,7% (Rio de Janeiro), 20,8% (Bruxelles), 8,7% (Athènes) et 1% (La Havane). Dans le cas de Paris et Athènes, ce sont les directions politiques qui rapportent les % moyens les plus élevés. Dans celui de Berne, Buenos Aires et Bruxelles, ce sont les directions fonctionnelles.

7ème question: Si oui, d) même question que (c) pour les communications non-télégraphiques.

En suivant la même façon de procéder que dans 7 (c), nous sommes arrivé aux % moyens suivants pour les communications non-télégraphiques: Paris (14,8%), Berne (39,2%), Buenos Aires (17%), Rio de Janeiro (13,6%), Bruxelles (24,3%), Athènes (10,9%) et La Havane (4,3%). On aura remarqué que, sauf pour Paris, où le trafic télégraphique est considérable, les % des communications non-télégraphiques en français sont légèrement supérieurs à ceux des communications télégraphiques. Il s'agit bien entendu ici, dans les deux cas, d'estimations faites à l'administration centrale par les destinataires eux-mêmes. Ces estimations méritent toutefois d'être rapprochées d'une étude factuelle du trafic entre les postes et Ottawa, qui a été faite pour notre compte par le "mail opening unit" de la Direction des Dossiers (15). Cette étude, il faut en bien prendre note, n'a ici qu'une valeur de référence, étant donné qu'elle porte sur une période (15 juillet - 15 septembre 1965) postérieure à celle recensée par notre questionnaire.

(15) Une partie du rapport de cette étude est reproduite à l'annexe "F".

Le tableau ci-dessous met en parallèle, pour les communications non-télégraphiques seulement, les % des communications reçues en français des postes sus-mentionnés d'une part, et les % rapportés par la Direction des Dossiers d'autre part:

<u>Les postes à l'étranger</u>	<u>% estimés par l'administration centrale</u>	<u>% rapportés par la Direction des Dossiers</u>
Paris	14,8%	22,0%
Berne	39,2%	18,7%
Buenos Aires	17,0%	1,6%
Rio de Janeiro	13,6%	4,4%
Bruxelles	24,3%	3,0%
Athènes	10,9%	4,3%
La Havane	4,3%	5,0%

De deux choses l'une, ou bien la période juillet-septembre n'est aucunement représentative du travail normal de ces postes, ou bien les estimés fournis par les directions d'Ottawa sont manifestement erronés, sauf pour Paris. Nous ne croyons pas, pour notre part, que la période d'été soit, sauf exception, une période anormale de l'année, en ce qui a trait à l'activité diplomatique courante des postes. Au pis aller c'est peut-être une période de ralentissement, mais guère davantage. D'autant plus que pour deux des postes énumérés, (Buenos Aires et Rio), la période juillet-septembre se situe en plein hiver. D'ailleurs les écarts enregistrés ici sont trop grands pour ne pas frapper l'imagination. Pour quatre des sept postes, les % tombent de plus de 10% à moins de 5%, et pour le cinquième, de 39,2% à 18,7%, ce qui surprend à première vue dans le cas de missions dirigées par les mêmes agents francophones. D'autre part, on ne saurait placer sur un même pied deux ambassades qui comme Paris et Berne ont des % équivalents, étant donné les dimensions si différentes de leur volume de communications. Est-ce à dire que nous pouvons conclure à ce

stade que seule l'ambassade du Canada à Paris emploie de façon significative la langue française comme langue de travail à l'étranger? Sans doute, peut-être, mais pas sans avoir procédé au préalable à l'examen des réponses apportées à nos questions par les postes eux-mêmes, ni sans avoir résumé les traits saillants des résultats du questionnaire no. 1.

Résumé

- 1- L'emploi du français comme langue de travail dans l'administration centrale est à un niveau généralement bas;
- 2- les directions administratives sont celles où le français est le moins utilisé; une direction politique, celle d'Europe, et deux directions fonctionnelles, celle de Presse et Liaison et celle de l'Information, qui par leur nature traitent en partie avec le public au Canada, paraissent utiliser le français de manière significative;
- 3- l'emploi du français dans ces directions ne manifeste cependant aucune tendance marquée, soit à l'augmentation, soit à la diminution;
- 4- l'emploi du français dans l'administration centrale paraît inversement proportionnel à l'étendue de son champ d'utilisation;
- 5- à peu d'exceptions près, les directions de l'administration centrale paraissent réagir à l'emploi du français par les postes à l'étranger plus qu'elles ne se chargent elles-mêmes d'assurer une plus large diffusion au français;
- 6- l'insertion du Ministère dans le contexte général d'une administration fédérale unilingue, l'habitude et l'efficacité de travailler en anglais, et le fait que le Ministère des Affaires Extérieures a ni le petit personnel, ni les moyens techniques nécessaires, semblent être les raisons principales qui limitent l'emploi du français comme langue de travail dans l'administration centrale.

B) Les postes à l'étranger

Remarques préliminaires

Il nous est apparu de façon générale que les postes à l'étranger, par leurs réponses au questionnaire no. 2, ont démontré un degré de sensibilisation moins grand que les directions de l'administration centrale au problème de l'emploi du français comme langue de travail. Certains postes ont mis un temps considérable à retourner le questionnaire qui leur avait été adressé. Un des ambassadeurs du Canada dans un pays européen s'est dit pour sa part contraint de dénoncer "a few of the ambiguities and statistical misconceptions of the oversimplified approach in this questionnaire" (16). Mais la très grande majorité des postes à l'étranger ont répondu plus obligeamment au questionnaire, les uns en qualifiant leurs réponses de réserves ou de commentaires appropriés à leur situation respective, les autres en prenant certaines libertés quant à l'interprétation de telle ou telle question.

Les postes à l'étranger dont il est ici question sont les seuls postes qui relèvent directement du Ministère des Affaires Extérieures.

Questionnaire no. 2

1ère question: Le français est-il employé comme langue de travail à votre poste?

Réponses possibles: 88

Réponses reçues: 85

Les délégations permanentes du Canada auprès des trois communautés européennes à Bruxelles, savoir la Communauté Economique Européenne (C.E.E.), la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (Euratom) et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) sont les 3 postes à n'avoir pas répondu au questionnaire. Nous pré-

(16) Les raisons invoquées à l'appui de cette allégation apparaissent dans notre texte aux endroits les plus pertinents.

sumons cependant que la réponse reçue de l'ambassade du Canada à Bruxelles couvrirait à la fois la situation à l'ambassade proprement dite et la part du travail qu'effectue cette ambassade auprès des trois communautés. Parmi les réponses reçues, il y en a deux du Consulat de New York, l'une de la section consulaire, l'autre du consulat général.

Cinquante-six (56) postes ont répondu "oui" et vingt-neuf (29) "non". Les postes où on n'emploie pas le français comme langue de travail sont Le Caire, Prétoria, Wellington, Colombo, Dar es-Salaam, Port d'Espagne, Nicosie, Georgetown, New Delhi, Karachi, Rawalpindi, Berlin, Hambourg, Oslo, Dusseldorf, Dublin, Stockholm, Bonn, Tokyo, Manille, Djakarta, Quito, San José, New York (consulat général), Détroit, Nouvelle-Orléans, Seattle, Los Angeles et la Délégation canadienne à la Conférence sur le Désarmement (Genève).

Commentaire

Près de la moitié des postes à l'étranger où on n'emploie pas le français comme langue de travail (14 sur 29) sont situés dans des pays du Commonwealth et aux Etats-Unis. En Europe, parmi les pays importants, seuls les postes en Allemagne (Bonn, Berlin, Hambourg, Dusseldorf) n'emploient pas le français.

2ème question: Si oui, a) jusqu'à quel point (17)?

Réponses possibles: 56

Réponses reçues: 56

Cinq (5) postes ont répondu "la plupart du temps", six (6) "à peu près la moitié du temps" et quarante-cinq (45) "occasionnellement, mais moins de la moitié du temps". Les cinq postes qui emploient le français la plupart du temps, ce qui se-

(17) L'ambassadeur du Canada dont il a été question dans nos remarques préliminaires a fait valoir ici que les questions no. 1 et no. 2 "imply that the principal work of a post abroad is preparing communications to Ottawa whereas this function occupies a relatively small % of our time".

lon notre gradation ne pouvait avoir que le sens de "plus de la moitié du temps", sont Marseille, Bordeaux, Paris (ambassade), Athènes et Port-au-Prince. Les six postes qui emploient le français "à peu près la moitié du temps" sont Beyrouth, Yaoundé, Bruxelles, Berne, Phnom-Penh et la Délégation Permanente du Canada auprès de l'UNESCO (Paris).

Commentaire

La coïncidence est frappante entre les 11 postes où le français est employé au moins à peu près la moitié du temps, et le statut du français à l'intérieur des pays où ces postes sont situés. Ou bien le français est dans ces pays la langue officielle, comme en France, ou bien il jouit comme au Cambodge du statut enviable de langue étrangère privilégiée. De plus, il convient de noter que les cinq postes où le français est employé plus de la moitié du temps sont tous sous la direction d'un chef de poste de langue française.

2ème question: Si oui, b) quel pourcentage de l'ensemble du travail à votre poste estimez-vous avoir été rédigé en français (18)?
1) en 1964, 2) au cours des 6 premiers mois de 1965, 3) au cours du trimestre avril-juin 1965?

Réponses possibles: 56

Réponses reçues: 60

Cinq (5) postes (Le Caire, Tokyo, Quito, San José et la Délégation du Canada à la Conférence sur le Désarmement) ont répondu à cette question en dépit de leur réponse négative à la question no. 1. Un poste (Moscou) a répondu 0%.

(18) L'ambassadeur dont il a été question dans nos remarques préliminaires a fait valoir que "the statistical approach is also fallacious because while only a small fraction of the communications of this post during the last year have been in French, some of these concerned subjects of substantial importance, and much of the communications in English concerned matters of administrative routine".

Le tableau ci-dessous aligne les réponses des 11 postes qui emploient le français au moins "à peu près la moitié du temps":

Les postes	En 1964	Au cours des 6 premiers mois de 1965	Au cours du trimestre avril-juin 1965
Beyrouth	55,0%	55,0%	60,0%
Bruxelles	40-50,0%	40-50,0%	40-50,0%
Marseille	- *	- *	60,0%
Bordeaux	- *	85,0%	-
Paris (ambassade)	64,0%	66,0%	67,0%
Berne	40,0%	75,0%	75,0%
Athènes	15,0%	30,0%	30,0%
Phnom Penh	50,0%	50,0%	50,0%
Yaoundé	45,0%	45,0%	45,0%
Port-au-Prince	55,0%	60,0%	61,0%
UNESCO (Paris)	40,0%	50,0%	50,0%

* poste qui n'était pas ouvert à cette période

Parmi les autres réponses reçues, il y a celles des postes où l'emploi du français est relativement important (25% et plus) et les autres. Les premiers groupent Léopoldville, Accra, Copenhague, O.E.C.D. (Paris) et OTAN (Paris) (19). Les seconds réunissent tous les autres postes où les pourcentages d'utilisation du français vont de 20% (Buenos Aires) à 0,25% (Chicago). Vingt-six (26) de ces postes rapportent des pourcentages inférieurs à 5% quelle que soit la période. Le poste de Madrid rapporte

(19) Selon le répondant de la Délégation permanente du Canada à l'OTAN, la raison en est que "this mission administers itself in French both in its contact with local authorities and population, other delegations and international secretariat".

20% d'emploi du français en 1964, jusqu'au moment du transfert à Buenos Aires de l'ambassadeur Jean Bruchési, puis 5% depuis.

La moitié des réponses reçues (32 sur 60) rapporte aucune tendance, soit à l'augmentation, soit à la diminution de l'emploi du français au cours des trois périodes de temps énumérées. Quatre (4) des réponses enregistrent une tendance à la baisse: ce sont Varsovie (20%, 2,0%, 1,0%), La Haye (1,5%, 1,0%, 1,0%), Montevideo (2,0%, 0,5%, 0,5%) et Caracas (15,0%, 8,0%, 5,0%). Un poste, Vientiane, note en revanche une augmentation remarquable (5,0%, 35,0%, 46,0%). Enfin la Délégation auprès de la Conférence sur le Désarmement (Genève), qui avait répondu à la question no. 1 ne pas employer le français, a répondu ici que l'emploi du français est passé de 4% en 1964 à 10% au cours du trimestre avril-juin 1965.

Commentaire

Il n'y a pas, à toutes fins pratiques, de tendance significative quant au degré de l'emploi du français entre 1964 et 1965 dans les postes à l'étranger. Il apparaît clairement toutefois que, tant dans la majorité des 11 postes où on emploie le français à peu près ou plus de la moitié du temps que dans la plupart des autres postes, les répondants ont choisi eux-mêmes d'inclure dans leurs pourcentages une fraction non identifiée portant sur l'emploi du français non écrit.

2ème question: Si oui, c) dans quelle proportion les communications télégraphiques émanant de votre poste à l'adresse de l'administration centrale (Ottawa) ont-elles été rédigées en français?

Réponses possibles: 56

Réponses reçues: 60

Vingt-neuf (29) des postes ont répondu 0% vis-à-vis des trois périodes de temps énumérées. Il est à noter cependant que l'un de ces postes, Phnom Penh, avait répondu 50% à la question 2 (b). Des 10 autres postes où l'on emploie le français au moins la moitié du temps, les pourcentages les plus bas sont ceux de Beyrouth (0,56%, 0% et 0%) et les % les plus hauts, ceux de Berne (35,0%, 65,0% et 70,0%).

L'ambassade de Paris rapporte 10,0%, 20,0% et 20,0%, tandis que celle de Bruxelles aligne 2,0%, 2,5% et 5,5%. L'ambassade de Léopoldville note que toutes ses communications télégraphiques adressées en français (5% de son trafic total en 1965) l'ont été à l'endroit du Bureau de l'Aide Extérieure (section française présumément).

Commentaire

On relève en général un très faible pourcentage de communications télégraphiques émanant en français des postes à l'étranger. A l'exception de Berne, nulle part ce pourcentage n'a-t-il atteint 20% au cours des trois périodes énumérées. Pour la plupart des postes, ce pourcentage reste bloqué entre 0% et 1,0%. La seule tendance discernable en est une d'immobilisme à ce bas niveau.

2ème question: Si oui, d) dans quelle proportion les autres communications (ou communications non-télégraphiques) émanant de votre poste, à l'adresse de l'administration centrale, ont-elles été rédigées en français?

Réponses possibles: 56

Réponses reçues: 60

Vingt-cinq (25) des postes ont répondu 0% vis-à-vis des trois périodes de temps énumérées. Vingt (20) autres ont eu des réponses qui, du début 1964 à la mi-1965, ne dépassent pas 5,0%. Huit (8) postes rapportent, pour une période ou pour une autre, des pourcentages qui sont au moins de 20,0%. Ce sont, à leurs maxima, Beyrouth (20,0%), Yaoundé (30,0%), Paris (ambassade) (28,0%), Berne (80,0%), Vientiane (31,0%), Buenos Aires (20,0%), Port-au-Prince (59,0%), UNESCO-Paris (56,0%) et la Délégation Permanente auprès de l'ONU (20,0%) (20). Comme précédemment, et en tenant compte de sa valeur relative en tant que point de référence, le tableau ci-dessous met en parallèle les % ci-devant mentionnés, sauf pour l'UNESCO-Paris

(20) Cette délégation a fait par ailleurs le commentaire général suivant: "Le français et l'anglais sont les deux langue de travail de l'ONU... Il s'ensuit que plusieurs membres de la délégation canadienne utilisent le français, soit dans leurs consultations avec des collègues, soit lorsqu'ils expriment le point de vue canadien au sein des commissions ou à l'Assemblée Générale".

qui n'est pas disponible, et les % correspondants cités par la Direction des Dossiers pour la période du 15 juillet au 15 septembre:

Les postes	% maxima estimés par les postes eux-mêmes	% rapportés par la Direction des Dossiers
Paris	28,0%	22,0%
Berne	80,0%	18,7%
Buenos Aires	20,0%	1,6%
Beyrouth	20,0%	6,3%
Yaoundé	30,0%	2,4%
Vientiane	31,0%	9,0%
Port-au-Prince	59,0%	18,9%

Ce tableau appelle des commentaires généralement similaires à ceux que nous avons faits à la question 7 (d) du questionnaire no. 1. Nous ajouterons toutefois ici l'opinion que parmi les ambassades ci-haut mentionnées, seule l'ambassade du Canada à Paris semble avoir apporté quelque souci de précision à la formulation de sa réponse.

3ème question: Combien parmi les agents et le personnel clérical ou administratif à votre poste sont bilingues et combien ne le sont pas (21)?

Réponses possibles (22): 85

Réponses reçues: 85

(21) L'ambassadeur dont il a été question dans nos remarques préliminaires a interjeté ici que "this question ignores the competence of our personnel in languages other than English or French but also the working language of primary importance at this post..."

(22) Le nombre des réponses possibles n'incluera plus désormais les 3 Communautés européennes de Bruxelles.

Six (6) postes (Hambourg, Dusseldorf, Stockholm, Sao Paulo, Los Angeles, San Francisco) ont rapporté ne compter aucun agent du service extérieur au moment où ils répondaient au questionnaire. Vingt (20) parmi les 78 autres postes ont répondu n'avoir aucun agent bilingue. Au sein des 59 postes restant, il y aurait eu 118 agents qui étaient bilingues et 117 qui ne l'étaient pas.

Quarante (40) postes sur 85 ont rapporté ne compter aucun agent des affaires extérieures. Vingt-cinq (25) des quarante-quatre (44) autres postes ont déclaré n'avoir aucun agent des affaires extérieures bilingue. Au sein des 20 postes restant, il y aurait eu 24 agents des affaires extérieures qui étaient bilingues et 42 qui ne l'étaient pas.

La partie de cette question portant sur le "personnel clérical ou administratif" s'appliquait moins aux postes à l'étranger qu'à l'administration centrale. Dans la plupart des postes, en effet, il est probable que le degré de bilinguisme d'une partie de ce personnel se définit mieux par la connaissance de la langue prépondérante de travail au Ministère, l'anglais, et la langue du pays où se situent les postes, que par la connaissance des deux langues officielles du Canada.

Commentaire

A la lumière de ce que nous savons du bilinguisme des agents du service extérieur en 1961 (voir la première partie de cette étude), le total rapporté ci-haut du personnel diplomatique bilingue en poste nous paraît hautement suspect. Il se trouve que, de fait, plusieurs répondants ont interprété le terme de "bilingue" dans un sens plus large que celui que nous lui avons nous-même donné dans la note ouvrant la question no. 3 (23). Certains répondants unilingues ont manifestement résisté à l'o-

(23) L'ambassade de Mexico a par exemple défini le terme de "bilingue" comme étant "a sufficient knowledge of French to enable a person whose first language is English to work effectively with a colleague wishing to operate in French, an ability to understand perfectly spoken French and read rapidly and accurately written French without missing any important subtleties of the language, plus an ability to prepare simple correspondence in French".

bligation qui leur incombait ici de respecter l'acception du terme de bilingue appliquée dans toute l'administration fédérale aux Canadiens de langue française.

4ème question: Quels sont ceux parmi les facteurs suivants qui, selon vous, limitent ou gênent l'emploi du français comme langue de travail à votre poste?

Réponses possibles: 85

Réponses reçues: 81

Les quatre (4) postes qui n'ont pas répondu explicitement à cette question sont: Mexico, New York (consulat général), Seattle et la Délégation permanente auprès de l'ONU. Les autres ont coché de la façon suivante les facteurs énumérés dans le corps de la question:

- le manque d'agents bilingues	32
- le manque de personnel clérical ou administratif bilingue	48
- le manque d'équipement technique approprié (à votre poste)	14
- aucun des trois facteurs ci-dessus	30

N.B. - les répondants avaient été invités à faire une coche auprès de chaque facteur qui s'appliquait.

Commentaire

Il semble a priori que le manque de personnel bilingue soit le premier facteur responsable du faible emploi du français à l'étranger (24). Sans vouloir nier ni diminuer l'importance de cette incidence, nous renvoyons le lecteur à la question no. 5 où apparaissent mieux les raisons générales de cet état de choses.

(24) La Délégation permanente du Canada à l'OTAN a noté à cet égard que "the contributing factor so far has been the lack of bilingual stenographers - one per 14 officers. We would go further and say that if we had more bilingual stenographers available, the 5 Foreign Service Officers of this mission might be able to perform adequately all their duties in the two languages".

5ème question: Quels autres facteurs restreignent selon vous l'emploi du français comme langue de travail à votre poste (25)?

Réponses possibles: 85

Réponses reçues: 82

Dix-sept (17) des postes rapportent ne voir aucune autre raison en sus de celles énumérées à la question no. 4. Sept (7) de ces dix-sept (17) postes avaient coché "aucun des trois facteurs ci-dessus" à la question précédente, ce qui laisse croire qu'il n'y a aucune raison qui restreigne chez eux l'emploi du français comme langue de travail. Ces postes sont Bordeaux, Dusseldorf, où on n'emploie pas du tout le français, Vientiane, Sao Paulo, Saint-Domingue, qui explique en commentaire que la langue de travail en République Dominicaine est l'anglais, Port-au-Prince, qui note devoir employer l'anglais pour des raisons d'efficacité et de rapidité, et Boston. Les autres postes invoquent d'une façon ou d'une autre, et selon les nombres indiqués ci-dessous, les raisons suivantes:

- efficacité et rapidité	24
- la langue du pays où se trouve le poste est l'anglais	28
- la langue de travail du poste est l'anglais	38
- l'absence de facilités techniques (26)	11
- les traducteurs locaux ignorant le français	1

Plusieurs réponses ajoutent sous forme de remarques aux raisons-standards évoquées ci-haut. La Délégation du Canada auprès du Bureau européen des Nations Unies (Genève) note au passage qu'à Genève "English is more used as an 'original' conference language". L'ambassade du Canada au Mexique relève que "under the impact of 'big

(25) L'ambassadeur dont il a été question dans nos remarques préliminaires a fait valoir ici que les questions no. 4 et no. 5 "seem to imply that the problem of bilingualism can be overcome by removing a few fundamental impediments such as those mentioned in no. 4", et que ces questions étaient "a poor substitute to thorough study and analysis of the ramifications of the problem in terms of personnel, finance, communications, training, operations, etc..."

(26) "... la terminologie et les manuels techniques du Ministère sont en anglais, ce qui gêne beaucoup l'emploi du français pour toute communication se rapportant aux règlements administratifs et consulaires". Note de l'ambassade de Madrid.

business' and tourists (2,000,000 annually) from the U.S., English is by far the foreign language in most general use in Mexico". L'ambassade de Montevideo écrit pour sa part que "in a small post such as this, in a country where neither French nor English is an official language, and where neither is readily understood, the use of French or English as a working language in correspondence to the Department would depend to a great extent on the language in which the drafting officer is most conversant". L'ambassade de Vienne souligne la présence dans son sein de représentants des ministères du Commerce, de la Citoyenneté et de l'Immigration, de la Justice, de la Santé et du Bien-Etre, et ajoute que "since English is a second language for many Austrians with whom we do business, French is not essential". L'ambassade de Varsovie reconnaît que "French is a great asset in Warsaw (and even more so for those who speak no Polish)" mais que l'emploi du français y est néanmoins restreint aux "replies to letters of French Canadian citizens, certain standard protocol notes and social correspondence". La Délégation du Canada à la Conférence du Désarmement rapporte que "in the frequent meetings of the delegations of the four NATO members of the Eighteen Nation Disarmament Committee (ENDC), English is the working language" et que "of the 17 representatives on the ENDC, 11 deliver their statements in English, 3 in Russian, 2 in French and 1 in Spanish". De même la Délégation du Canada à la Conférence de Gatt sur le "Kennedy round", note laconiquement le "lack of use by GATT and other delegations of French as working language". La Délégation permanente du Canada auprès de l'OTAN (Paris) insiste, pour sa part, que "out of 14 officers only 5 (including Head of Post) are from the Department of External Affairs" et que "a very large proportion of communications from Ottawa originate therefore from Departments other than External Affairs and approximately same proportion from this mission to Ottawa originate from non-External Affairs officers". Enfin, la Délégation auprès de la Commission Internationale de Contrôle au Vietnam signale "le fait que la langue de travail de la Commission Internationale est l'anglais".

Commentaire

Bien que plusieurs réponses aient allégué en outre, soit le fait que "la majeure partie de notre correspondance traitait de questions administratives et techniques" (27), soit le défaut ou l'incapacité par manque d'habitude de certains Canadiens-français à travailler en français, il appert que l'emploi du français dans les postes est réduit plus par des circonstances externes que par des conditions qui relèvent du Ministère. Aux progrès énormes de l'anglais en tant que langue diplomatique universelle, s'ajoutent deux faits inéluctables qui sont, d'une part l'importance des ministères autres que le Ministère des Affaires Extérieures dans la supervision des aspects techniques de la politique étrangère et, d'autre part, les associations et les "liens particuliers" exclusivement anglo-saxons du Canada dans le champ des relations internationales.

6ème question: Est-ce que l'utilisation interdépartementale à laquelle peuvent être soumis vos rapports à Ottawa vous incite parfois à ne pas rédiger en français vos communications à l'adresse de l'administration centrale (28)?

Réponses possibles: 85

Réponses reçues: 82

Cinquante-neuf (59) ont répondu non "jamais", et cinq (5) Ankara, Prague, Buenos Aires, Rio de Janeiro et la Délégation permanente auprès de l'ONU oui, "la plupart du temps", et dix-sept (17), oui "parfois". Un seul poste, Copenhague, a répondu oui "toujours".

7ème question: Est-ce que l'administration centrale (Ottawa) communique avec vous en français?

Réponses possibles: 85

Réponses reçues: 85

(27) Le Consulat de Marseille, qui était en voie d'installation.

(28) L'ambassadeur dont il a été question dans nos remarques préliminaires a écrit ici que cette question "leaves the impression that interdepartmental utility is one of the principal reasons why we do not prepare communications to Ottawa in French. This aspect of the problem does not merit such exaggerated prominence in relation to other more formidable factors".

Soixante et un (61) postes ont répondu "oui", et 24 "non". Ces "non" sont Léopoldville, Le Caire, Pretoria, Wellington, Colombo, Nicosie, Georgetown, Karachi, Rawalpindi, Hambourg, Dusseldorf, Madrid, Copenhague, Tokyo, Djakarta, Lima, Quito, Sao Paulo, le Consulat général de New York - section consulaire, Détroit, Chicago, Seattle, Los Angeles et Genève-GATT.

8ème question: Si oui, a) jusqu'à quel point?

Réponses possibles: 61

Réponses reçues: 70

Toutes les réponses reçues, sauf deux (2), sont "occasionnellement" mais moins de la moitié du temps". Yaoundé a répondu "à peu près la moitié du temps" et Manille, encore plus curieusement, "la plupart du temps". Les neuf (9) réponses en trop s'expliquent vraisemblablement par l'inclusion des "Circular Documents" parmi les communications reçues de l'administration centrale.

8ème question: Si oui, b) quel % des communications télégraphiques reçues de l'administration centrale estimez-vous avoir été en français
1) en 1964, 2) au cours du premier semestre de 1965, 3) au cours du trimestre avril-juin 1965?

Réponses possibles: 61

Réponses reçues: 67

Mis à part les postes de Léopoldville (5,0%, 8,0%, 8,0%), Yaoundé (15,0%, 15,0%, 15,0%), Paris-ambassade (11,0%, 16,0%, 18,0%), Berne (20,0%, 35,0%, 40,0%), Phnom Penh (20,0%, 20,0%, 20,0%), Buenos Aires (5,0%, 10,0%, 10,0%), Saint-Domingue (10,0%, 10,0%, 10,0%) et Paris-UNESCO (10,0%, 10,0%, 20,0%), toutes les autres réponses se situent pour chaque période énumérée, au niveau de 0% à 5,0% (29), mais surtout de 0% et de 1,0%. Il se peut que la même confusion qu'en 8 (a) se soit glissée ici dans beaucoup de réponses.

(29) La Délégation Canadienne auprès de la C.I.C. à Saïgon, qui a rapporté ici 5,0%, a noté que "if direct written communications without information material is what is meant here, our answers to questions 7 and 8 would be 1 or 2,0%".

Aucune tendance, soit à l'augmentation, soit à la diminution de l'emploi du français n'est discernable. C'est l'immobilisme total.

8ème question: Si oui, c) quel pourcentage des communications non-télégraphiques reçues de l'administration centrale estimez-vous avoir été en français, 1) en 1964, 2) au cours des 6 premiers mois de 1965, 3) au cours du trimestre avril-juin 1965?

Réponses possibles: 61

Réponses reçues: 66

Quarante-cinq (45) des réponses reçues comportent, pour les périodes énumérées, des % qui ne dépassent pas à leurs maxima 5,0%. Berne vient en tête avec 40,0%, suivi de Bogota (30,0%), Yaoundé (25,0%)⁽³⁰⁾, Manille (30,0%), Phnom Penh (20,0%), Buenos Aires (20,0%) et Paris-UNESCO (20,0%). L'ambassade de Paris ne rapporte que 11,0%, 10,0% et 10,0%, tandis que toutes les délégations permanentes auprès d'organismes internationaux (O.E.C.D., OTAN, Désarmement, GATT, ONU-Genève, ONU-New York) ont des % qui ne dépassent pas 5,0%. De même qu'à la question 8 (b), aucune tendance significative, soit à l'augmentation, soit à la diminution de l'emploi du français, n'est ici discernable. Dans l'ensemble, toutefois, là où le français est utilisé, les % des communications non-télégraphiques reçues de l'administration centrale sont légèrement supérieurs à ceux des communications télégraphiques.

Résumé

- 1- L'emploi du français comme langue de travail dans les postes à l'étranger est à un niveau général extrêmement bas;
- 2- l'emploi du français est à toutes fins pratiques réduit aux postes situés dans des pays de langue française ou de la Communauté française;

(30) Le poste de Yaoundé a établi aux questions 8 (b) et 8 (c) des distinctions parmi les communications reçues d'Ottawa celles du Bureau d'Aide Extérieure, dont le % en français est élevé, et celles du Ministère lui-même, dont le % en français est faible. Les % cités dans le texte sont ceux du Ministère.

- 3- l'emploi du français dans ces postes de langue française ou de la Communauté française ne manifeste aucune tendance marquée, soit à l'augmentation, soit à la diminution;
- 4- parmi les ambassades dites "importantes", seule l'ambassade de Paris paraît employer le français de manière significative; parmi les délégations permanentes, celles qui sont situées en pays de langue française (France, Belgique, Suisse) utilisent le français essentiellement pour répondre à des besoins locaux;
- 5- plus que les conditions qui sont particulières au Ministère, tels que le manque de personnel bilingue et le manque de facilités techniques adéquates, ce qui fait le plus obstacle à la diffusion du français comme langue de travail dans les postes à l'étranger paraît tenir à trois facteurs essentiels:
 - a) l'ascendant mondial de la diplomatie anglo-saxonne, qui vaut à la langue anglaise une prépondérance de fait dans les relations internationales;
 - b) les "liens particuliers" qu'a le Canada avec les Etats-Unis et avec les pays du Commonwealth;
 - c) la mainmise effective d'autres agences de l'administration fédérale sur l'exécution, sinon la conduite, de la politique étrangère du Canada.

Si nous tentons à présent de rapprocher les uns des autres les traits saillants des réponses aux deux questionnaires, ce qui frappe d'abord, à notre sens, c'est le recoupement et l'imbrication des raisons invoquées pour expliquer le faible degré auquel l'emploi du français a atteint de façon générale au Ministère. Du côté négatif, tant dans l'administration centrale qu'à l'étranger, il y a sans conteste les impéra-

tifs de la rapidité et de l'efficacité, l'absence de personnel bilingue, le manque de moyens techniques adéquats et l'insertion du Ministère dans le contexte général de l'administration fédérale. Du côté positif, beaucoup moins important faut-il le souligner, il y a la concentration en certains points de l'administration centrale et à certains postes à l'étranger, d'agents de langue française, qui a comme effet de faciliter dans certaines unités, et entre elles, l'emploi du français comme langue de travail. Or il n'a pas échappé au lecteur que les seuls secteurs du Ministère où l'emploi du français a quelque signification, sont précisément ceux que dirigent des agents de langue française, ou ceux où ces agents sont fortement représentés. Et puisque, dans les circonstances actuelles, l'initiative quant à l'emploi du français vient surtout des postes à l'étranger, il nous semble utile de passer maintenant à l'examen de la situation au poste à l'étranger où le français est le plus largement utilisé, et où les circonstances sont en principe le plus favorables à l'emploi du français comme langue de travail, savoir l'ambassade du Canada à Paris.

C) L'emploi du français comme langue de travail à l'ambassade du Canada à Paris (31)

1) le poste de Paris

L'ambassade du Canada à Paris est la plus importante des ambassades du Canada en pays de langue française. C'est aussi l'une des plus considérables sur le continent européen, tant par le nombre de son personnel que par l'ampleur de ses services.

L'ambassade du Canada à Paris a un personnel canadien d'environ 60 membres dont une vingtaine ont qualité diplomatique (32). Elle comporte une gamme de services di-

(31) La situation décrite ici est celle qui existait à cette ambassade en septembre 1965. Notre description s'appuie en totalité sur des observations faites sur place.

(32) A savoir, ceux dont les noms apparaissent sur la liste diplomatique.

plomatiques, consulaires, commerciaux et militaires, dont l'étendue est en gros proportionnelle à l'importance des relations actuelles entre le Canada et la France. Cette ambassade offre cependant la particularité d'être un point de relais sur le plan des communications entre Ottawa d'une part, et les bureaux à Paris de plusieurs agences du gouvernement fédéral et un certain nombre de missions diplomatiques du Canada, notamment en Europe, d'autre part. De fait l'ambassade du Canada à Paris est le plus grand centre de communications officielles du Canada en Europe de l'Ouest.

L'essentiel des services de l'ambassade est groupé sous le toit de la Chancellerie, rue de Montaigne. Les services commerciaux et militaires de l'ambassade relèvent toutefois, en pratique, du Ministère du Commerce et du Ministère de la Défense Nationale respectivement. Les services diplomatiques proprement dits, quant à eux, qui comprennent les affaires politiques, les affaires culturelles, les affaires administratives, et les services consulaires, tombent sous la juridiction effective du Ministère des Affaires Extérieures.

2) l'organisation générale du travail

Nous nous proposons de décrire ici, sommairement, les structures actuelles des services diplomatiques et consulaires de l'ambassade, et de définir les attributions des principaux responsables de ces services.

L'ambassadeur est le chef de l'ambassade. C'est lui qui répond en principe de tous les services de l'ambassade, y compris les services commerciaux et militaires. L'ambassadeur traite habituellement sur le plan du travail avec les chefs de services ou les chefs de sections, sauf aux affaires politiques (et économiques) où il préfère parfois discuter directement d'un problème avec l'agent responsable de la préparation d'une dépêche ou d'un rapport. De façon générale, cependant, l'ambassadeur signe ce qui a été préparé en son nom par le personnel de l'ambassade, en autant bien sûr qu'il est d'accord avec son contenu. L'ambassadeur se réserve

toutefois, pour lui-même, de faire rapport sur les problèmes traités avec les autorités françaises à l'échelon supérieur. Il communique aussi directement, bien entendu, avec les responsables de la politique canadienne à Ottawa.

Le ministre est à la fois directeur général de l'ambassade et chef de sa section des affaires politiques. C'est à vrai dire le chef suppléant ou le no. 2 de l'ambassade. Le ministre est plus engagé pour ainsi dire que l'ambassadeur dans les problèmes d'ordre pratique. C'est lui qui inspire ou qui applique dans les faits la conception générale qu'a l'ambassadeur de l'organisation du travail à l'ambassade. Le ministre actuel se réserve en outre de suivre lui-même la politique économique de la France, et notamment les problèmes relatifs au Marché Commun.

Le premier Conseiller ou le no. 3 de l'ambassade, est le chef de la chancellerie ou le gérant de l'ambassade sur le plan de l'administration. Il supervise en outre la section des affaires consulaires. Son titulaire actuel, comme le ministre et tous les agents des sections d'ailleurs, prépare de nombreux rapports en certaines matières dont il a la responsabilité première.

Le reste du travail des services diplomatiques et consulaires de l'ambassade est exécuté à l'intérieur de quatre grandes sections:

- 1) la section des Affaires politiques;
- 2) la section de Presse et des Affaires culturelles;
- 3) la section des Affaires consulaires, et
- 4) la section des Affaires administratives.

Ces sections ont en commun le souci d'inspirer leur travail de ce que l'ambassade connaît des besoins de l'administration centrale à Ottawa. La section des Affaires politiques, qui suit en gros l'évolution des problèmes politiques en France, a une production destinée avant tout à Ottawa. La section des Affaires consulaires, dont une bonne partie du travail est essentiellement locale, traite néanmoins, elle aussi,

avec certaines directions de l'administration centrale, telles que la Direction Consulaire et la Direction Juridique. La section des Affaires culturelles, qui a de même beaucoup à faire sur place, était en 1965 en passe de développer des contacts de plus en plus suivis, soit avec la Direction de l'Information, soit avec certains organismes culturels au Canada, notamment la Galerie Nationale du Canada et le Conseil des Arts du Canada. Enfin la section des Affaires administratives, qui est chargée de la conduite des services auxiliaires de l'ambassade, rend compte pour sa part aux diverses directions administratives de l'organisation centrale, de l'administration de l'ambassade.

Ces quatre sections, on le voit, sont plus ou moins autonomes dans leur champ de compétence respective. Elles sont toutefois étroitement interdépendantes du point de vue de l'exécution de leurs tâches. Une partie du travail des sections politique, culturelle et consulaire, par exemple, repose sur les moyens de la section administrative, particulièrement sur ses facilités de communications. Une partie du travail de la section administrative, notamment l'application à l'ambassade des règlements du Ministère, recouvre toutes les sections. Ce qui veut dire, en pratique, que le travail d'une section peut difficilement s'extraire de ce réseau de dépendances ou d'interdépendances, et qu'aucune unité de travail ou section de l'ambassade n'échappe à vrai dire à certaines incidences extérieures. Mais en ce qui a trait à l'emploi du français, les conditions particulières à chacune des sections de l'ambassade sont peut être en définitive ce qu'il y a de vraiment prépondérant.

3) l'emploi du français: les faits (33)

Pour les fins de la description, nous considérerons le bureau de l'ambassadeur sur le même pied que les sections proprement dites de l'ambassade.

(33) Les "faits" rapportés ici sont, ou bien des observations faites par l'auteur sur place, ou bien, le plus souvent, des affirmations ou témoignages rendus oralement par les membres de l'ambassade eux-mêmes.

a) le bureau de l'ambassadeur

Ce bureau est formé de l'ambassadeur lui-même et de sa secrétaire, tous deux de langue française. Sauf pour un ou deux sujets, dont l'énergie nucléaire, et à l'exception de dépêches qui intéressent au premier chef les ambassades du Canada situées dans des pays de langue anglaise, particulièrement Washington, l'ambassadeur n'emploie que le français dans les rapports ou dépêches qu'il prépare lui-même. Il écrit aussi en français à des interlocuteurs de langue anglaise de l'administration centrale qu'il sait capables de lire le français. Environ 90% du travail de ce bureau est donc rédigé en français.

L'ambassadeur conduit par surcroît, en français, toutes les réunions hebdomadaires (Affaires Extérieures) et mensuelles (Affaires Extérieures, Commerce, Défense Nationale) du personnel diplomatique de l'ambassade.

b) la section des Affaires politiques

Cette section est formée de 6 agents du service extérieur (3 de langue française et 3 de langue anglaise), et de 5 secrétaires canadiennes de langue française. Environ la moitié du travail de la section est rédigée en français et l'autre moitié en anglais. Les agents de langue française de cette section communiquent verbalement avec leurs supérieurs, l'ambassadeur excepté, tantôt en français, tantôt en anglais. Les agents de langue anglaise s'expriment habituellement dans leur propre langue aux réunions régulières du personnel de l'ambassade tenues au bureau de l'ambassadeur.

c) la section de Presse et des Affaires culturelles

Cette section est composée d'un agent du service extérieur et d'un agent des affaires extérieures, tous deux de langue française. Les secrétaires y sont de nationalité française. Entre 90 et 95% du travail de cette section est habituellement rédigé en français.

d) la section des Affaires consulaires

Cette section est formée d'un agent du service extérieur de langue anglaise, d'un "commis principal" de langue française, et de deux secrétaires canadiennes de langue française. Cette section travaille dans "la langue de la clientèle" et traite avec l'administration centrale dans les deux langues "en prenant pour acquis qu'une partie du personnel de la Direction Consulaire et du Bureau des Passeports de l'administration centrale est de langue française". La section utilise essentiellement deux documents de référence, à savoir la Loi Canadienne de la Citoyenneté (1947), en traduction française, et les "Consular Instructions" ou règlements consulaires qui, eux, n'existent qu'en langue anglaise.

e) la section des Affaires administratives

C'est la section de l'ambassade qui a le personnel canadien le plus nombreux. Elle comprend en effet un agent des affaires extérieures de langue française, 3 commis de langue française, une secrétaire et un comptable de langue française, 17 "chiffreurs" ou chiffreurs-communicateurs et techniciens, dont 10 sont de langue française et 7 de langue anglaise, 5 préposés aux dossiers et au courrier de langue française, 3 messagers confidentiels dont 2 sont de langue anglaise et 1 de langue française, 5 gardiens dont 4 sont de langue française et 1 de langue anglaise, une réceptionniste de langue française et un préposé à l'entretien des locaux également de langue française.

La section des Affaires administratives est celle qui réunit cependant le plus d'obstacles du point de vue de l'emploi du français comme langue de travail. Le premier concerne le bilinguisme de son personnel. Au moins 6 de ses employés de langue anglaise, un technicien, un gardien et 4 chiffreurs-communicateurs, sont ou unilingues, ou aussi peu bilingues qu'on peut l'être. D'autre part, un bon nombre des employés de langue française de ce "petit personnel" se situent d'emblée dans une

zone incertaine qui est ni française, ni anglaise. Plusieurs d'entre eux méconnaissent manifestement, par surcroît, le français écrit. D'autres, de leur propre aveu, sont plus à l'aise en anglais qu'en français sur le plan de la langue parlée.

Le deuxième obstacle tient à certains aspects techniques du travail de cette section. Sur le plan des archives, d'abord, l'ambassade possède depuis septembre 1965 le nouveau système de classification des documents mis en vigueur à l'administration centrale (Ottawa) en mars 1965 (34), et qui a l'incontestable avantage d'uniformiser le traitement des documents à travers tout le Ministère. Ce système résulte, toutefois, en ce que tous les titres des dossiers de l'ambassade sauf un, l'accord-cadre, sont en langue anglaise. Sur le plan des communications, d'autre part, il est important de distinguer entre les opérations manuelles et les opérations mécaniques de chiffrement et de déchiffrement des messages. Dans le cas des postes présentement desservis par l'ambassade de Paris, qui ne sont pas dotés de moyens mécaniques de communications, tels que Madrid, Lisbonne ou Yaoundé, la transmission à partir de Paris de messages chiffrés en français représente une opération extrêmement lente et laborieuse (35), de même que leur réception qui prend entre 20 et 30 heures de travail. Dans le cas de messages chiffrés ou déchiffrés mécaniquement, au contraire, la connaissance du français n'est pas essentielle de la part du chiffeur-communicateur, bien qu'elle soit utile surtout lorsqu'il devient nécessaire de reconstituer des parties de messages brouillés (36).

(34) Le document de base est le Records Classification Guide, 1963, Department of External Affairs.

(35) A l'expédition, on estime qu'un message de 1 1/2 page exige le travail de 2 hommes à 12 heures chacun.

(36) Des ennuis peuvent résulter ici du fait qu'à partir du vendredi à 4.00 p.m. jusqu'au lundi matin, il n'y a qu'un chiffeur-communicateur de service à l'ambassade.

Enfin, le troisième obstacle vient du fait que tous les règlements et documents de référence du secteur administratif au Ministère sont exclusivement en anglais. Il en résulte que le personnel de cette section "pense" administration en anglais, et n'ose pas s'écarter unilatéralement des règles traditionnelles de travail dans ce secteur du Ministère.

La section des Affaires administratives communique donc par écrit, en anglais, tant avec les autres sections de l'ambassade qu'avec l'administration centrale à Ottawa. Elle emploie le français seulement dans ses rapports avec les autorités françaises (lettres, formulaires, notes, etc.). Cette section s'efforce cependant, depuis quelque temps, de traduire ou de bilinguiser certaines notices administratives dont la circulation ne dépasse pas les cadres de l'ambassade.

4) l'emploi du français: une interprétation

Il ressort clairement du tableau ci-devant que le français est largement, encore qu'inégalement employé comme langue de travail à l'ambassade du Canada à Paris. Par rapport aux services commerciaux et militaires de l'ambassade qui, eux, communiquent respectivement avec le Ministère du Commerce et le Ministère de la Défense presque exclusivement en anglais (37), le secteur de l'ambassade qui relève des Affaires Extérieures fait en effet très bonne figure. Dans ce secteur, cependant, là où le français de façon générale est le moins utilisé, aux Affaires administratives et aux Affaires consulaires notamment, il semble que l'ambassade soit prisonnière du système général qui prévaut à travers le Ministère. Mais plus qu'à l'administration centrale toutefois, le bas niveau d'éducation du petit personnel de langue française des services administratifs de l'ambassade constitue ici un facteur additionnel de limitation.

(37) Selon le service de communications de l'ambassade, environ 95% des messages télégraphiques des services commerciaux et des services militaires de l'ambassade à destination d'Ottawa sont rédigés en langue anglaise.

Le côté positif de la situation comporte à notre sens plusieurs éléments-clés. Il y a d'une part le facteur primordial que sont les personnalités en cause. C'est en effet toujours à partir d'une décision qui leur est personnelle, que certains agents de l'ambassade utilisent le français. Mais ce qui plus est, ceux parmi les agents de l'ambassade qui rédigent en français, le font en se souciant de moins en moins des problèmes qui peuvent en résulter pour les destinataires de leurs rapports ou de leurs dépêches à Ottawa. Il nous paraît manifeste que ces agents cherchent ainsi à créer l'habitude du français en l'imposant à l'administration centrale. Mais il est non moins évident que ces agents ne pourraient pas - du moins pas longtemps - afficher une telle audace, en l'absence d'encouragement plus ou moins direct de la part de leurs supérieurs. Or on sait que l'administration centrale, ou le Ministère comme tel, s'est toujours gardé de formuler quelque politique générale que ce soit quant à l'emploi du français comme langue de travail. Et que le Ministère n'a jamais voulu même paraître encourager "le plus large emploi possible" du français, sauf par exception, à la suite d'une initiative prise en 1964 par l'ambassade de Paris en matière de transmission de certains documents (38).

Il est donc clair, dans les circonstances, que ce sont les autorités de l'ambassade qui ont dû prendre elles-mêmes la responsabilité d'encourager directement

(38) "Transmission of documents in French to the Canadian Embassy, Paris: Divisions are asked to take note that where possible communications and documents which are intended either for transmission to the French authorities or for public release in France, should be sent to our Embassy in Paris in French or in both languages", Personnel Administrative Notices, Serial no. 39, September 18, 1964, Department of External Affairs.

Ces instructions furent étendues à la Belgique, à la Suisse, au Congo (Léopoldville), au Cameroun, à Haïti, au Liban, au Cambodge, au Laos et au Sud Vietnam, ainsi qu'aux postes qui ont une double accréditation auprès de pays où le français est parlé, par la Notice no. 52 du 11 décembre 1964.

les agents à travailler dans leur propre langue. L'ambassade offre de fait à tous ses agents, de manière explicite bien que toujours officieuse, le choix de travailler dans sa langue maternelle, soit le français, soit l'anglais. Or une telle offre n'aurait pu être valable, et son application moins encore rendue possible, sans que le directeur général du travail à l'ambassade, le ministre en l'occurrence, ne possède une connaissance avancée du français. Et sans que l'ambassadeur lui-même ne prêche d'exemple en cette matière.

Ce côté positif n'est toutefois pas sans faiblesses. Il y a, d'une part, le risque que courent ceux qui ayant opté de travailler en français pour la durée de leur séjour à Paris (39), perdent pendant ce temps pied en anglais, la langue prépondérante de travail au Ministère. Et ce risque est réel puisque ces agents retrouveront inéluctablement un jour l'anglais, soit à l'intérieur de l'administration centrale, soit dans d'autres postes à l'étranger. Il y a d'autre part le fait indéniable que l'emploi du français à l'ambassade, ou la tendance le cas échéant vers l'accroissement de l'emploi du français à l'ambassade, demeure foncièrement aléatoire, en ce sens qu'elle procède du "hasard" des permutations du personnel du Ministère. Car il ne fait aucun doute que des agents supérieurs moins ardents à encourager l'emploi du français, ou moins aptes à travailler en français, ou encore moins sensibilisés aux événements politiques au Canada que ne le sont les agents en place en septembre 1965, pourraient tout remettre en cause en l'absence d'une politique ou d'un plan général (40). D'ailleurs, des petites ambassades en pays de langue française, comme l'ambassade de Berne et l'ambassade de Port-au-Prince, illustrent bien la thèse selon laquelle l'emploi du français peut passer du jour au lendemain, sous l'effet de permutation de personnel, du tout (ou d'une partie) à rien, et inverse-

(39) La durée normale du séjour à Paris est de 3 1/2 ans.

(40) La preuve en est que, jusqu'à une période relativement récente, tout le travail de l'ambassade du Canada à Paris s'effectuait dans sa presque totalité en anglais.

ment. Il reste que le cas de l'ambassade du Canada à Paris prouve, à notre sens, qu'une concentration d'agents de langue française dans un secteur donné du Ministère peut conduire, d'autres circonstances aidant, à des résultats limités certes, mais néanmoins intéressants, sur le plan de l'emploi du français comme langue de travail.

Schéma d'interview sur les carrières

I- Recrutement

1- Que faisiez-vous au moment d'entrer au Ministère?

- si aux études, a) dans quelle institution?

b) à quel genre d'études?

c) avez-vous dû interrompre ces études pour entrer au Ministère?

- si à l'emploi, a) de quelle maison ou institution?

b) à quoi faire?

c) quels autres emplois permanents avez-vous occupés avant d'entrer au Ministère?

d) aviez-vous déjà travaillé dans la fonction publique?

2- Soit durant vos études, soit durant la période de votre emploi, avez-vous frayed ou rencontré suffisamment de Canadiens de l'autre groupe linguistique pour estimer les connaître au moment d'entrer au Ministère?

3- Quand avez-vous songé pour la première fois à faire carrière aux Affaires Extérieures? A partir de quoi?

4- Quand avez-vous pris la décision définitive de vous inscrire au concours de la Commission du Service Civil pour le service extérieur?

Qu'est-ce qui vous a amené à ce concours?

5- Aviez-vous à ce moment-là arrêté votre choix sur les Affaires Extérieures?

- si oui, pourquoi les Affaires Extérieures?

- si non, dans quel autre ministère auriez-vous accepté d'entrer?

Auriez-vous été déçu de n'être pas reçu à ce concours?

Aviez-vous à ce moment-là d'autres projets en cas d'échec?

6- Quel souvenir gardez-vous de ce concours?

- comment le situez-vous par rapport aux autres concours que vous avez pu passer ou dont vous avez pu entendre parler dans la fonction publique?
- et par rapport aux types d'examens que vous avez subis durant vos études?
- à quoi attribuez-vous le fait d'avoir réussi?

7- Avez-vous eu quelque hésitation avant d'accepter l'offre d'emploi du Ministère? Pourquoi?

8- Cet offre d'emploi vous a-t-elle fait croire à ce moment-là que vous étiez ainsi appelé à faire partie d'un groupe prestigieux (ou select) de fonctionnaires dans l'administration fédérale?

9- Quelle était la répartition par groupes linguistiques des agents de votre classe?

- a) quelles étaient leurs caractéristiques générales?
- b) aviez-vous l'impression que les agents de votre groupe linguistique différaient autrement que par la langue des agents de l'autre groupe?

- si oui, en quoi?

- si non, quelles étaient les caractéristiques communes à tous agents de votre classe?

- c) cette répartition correspondait-elle selon vous à un souci d'assurer une certaine représentation numérique CF au Ministère?
- d) croyez-vous que le Ministère ait cherché ou cherche, dans son concours annuel de recrutement, à respecter plus ou moins strictement l'équilibre numérique entre les deux principaux groupes linguistiques du Canada?

10- En vue d'assurer cette répartition équilibrée des deux groupes linguistiques, croyez-vous que le Ministère ait pu ou puisse appliquer des barèmes différents aux agents CF et CA au moment de leur recrutement?

a) si oui, lesquels?

- qu'en a-t-il été en ce qui concerne votre classe?

- estimez-vous qu'une telle pratique aille à l'encontre du principe même du système au mérite?

b) si non, pourquoi selon vous?

11- Le recrutement des agents par voie de concours vous paraît-il le seul système valable de recrutement? Pourquoi?

- Ce mode de recrutement est-il selon vous aussi valable dans le cas du recrutement de spécialistes ou de gens au niveau supérieur?

- Le serait-il, selon vous, dans le cas où on chercherait à rétablir l'équilibre numérique entre les 2 groupes linguistiques?

II- Entraînement (ou formation)

N.B. Le terme d'"entraînement" dans cette première partie ne recouvre pas celui de "formation", bien qu'en anglais l'un et l'autre soient rendus par "training".

1- Avez-vous reçu un entraînement du Ministère au cours de votre première année?

2- Quel était selon vous le but de ce programme d'entraînement?

- Comment évaluez-vous ses différents points les uns par rapport aux autres?

3- Quel bénéfice estimez-vous avoir tiré personnellement de ce programme en tant qu'agent du service extérieur?

a) auriez-vous préféré recevoir un entraînement plus poussé (ou plus systématique) à votre entrée au Ministère?

- si oui, dans quel sens? Dans quel domaine particulier? Pour quelles raisons?

- si non, pourquoi?

b) croyez-vous que votre opinion en la matière serait partagée, i) par la plupart de vos collègues? ii) par la plupart des agents appartenant au même groupe linguistique que vous?

4- Voyez-vous une différence entre l'entraînement que le Ministère donne aujourd'hui à ses agents et celui qu'il leur offrait dans le passé, ou celui que vous avez vous-même reçu?

a) si oui, en quoi selon vous le nouveau programme d'entraînement du Ministère, en vigueur depuis 1963, diffère-t-il de l'ancien programme ou du programme que vous avez suivi vous-même?

- ce programme vous paraît-il davantage valable sur le plan professionnel?

- Estimez-vous que ce programme apporte davantage, soit aux agents canadien-français, soit aux agents canadiens-anglais en tant que groupes?

b) si non, est-ce à dire que le nouveau programme d'entraînement en vigueur depuis 1963 ne diffère pas, autant de l'ancien programme que de celui que vous avez vous-même suivi?

- En quoi, voyez-vous cela?

5- Avez-vous déjà reçu du Ministère ou grâce au Ministère un complément de formation académique, universitaire ou technique? Au National Defence College (Kingston), au NATO Defence College (Paris), à l'Imperial Defence College (Londres) ou à des écoles de langues étrangères?

a) si oui, était-ce à votre demande?

pourquoi croyez-vous avoir été choisi pour ce type de formation?

b) si non, auriez-vous accepté ou accepteriez-vous du Ministère, tout en continuant à recevoir votre solde, un complément de formation académique?

- si oui, dans quel champ et dans quel domaine?

pour votre bénéfice personnel? comme agent?

- si non, pourquoi?

6- Attachez-vous une signification particulière aux nominations que fait le Ministère dans les collèges de la défense ou aux écoles de langues?

- faites-vous une différence entre ces institutions?

- ces cours représentent-ils selon vous un véritable complément de formation académique ou un élément d'entraînement formel comme agent du service extérieur?

- est-ce selon vous un signe de prédilection?

- le Ministère en retire-t-il quelque utilité?

III- Carrière (ou utilisation)

N.B. Le terme de "carrière" est employé ici uniquement en fonction des affectations (assignments and postings).

1- Quelles sont les affectations au Ministère que vous avez le plus prisées jusqu'à présent?

- à Ottawa? sur quel plan?

- à l'étranger? sur quel plan?

2- Y a-t-il selon vous un fil conducteur ou une certaine cohérence entre les affectations que vous avez eues jusqu'ici du Ministère?

a) si oui, lequel? à partir de quoi vous l'expliquez-vous?

b) si non, à quoi l'attribuez-vous?

3- Avez-vous l'impression que votre carrière en termes d'affectations s'apparente à un type courant de carrière au Ministère?

a) si oui, en quoi? en termes de postes, en termes de domaine ou de secteurs, en termes de responsabilités.

-- Le schéma de votre carrière se retrouve-t-il aussi bien chez les Canadiens-anglais que chez les agents canadiens-français?

b) si non, sur quel plan fait-elle exception?

- Quelle serait selon vous la norme au Ministère?

4- En ce qui concerne vos affectations dans l'administration centrale, sont-elles le fait des circonstances et du hasard, ou y a-t-il des domaines et divisions particulières où vous avez été nommé, soit à votre demande, soit à votre instigation?

- si à votre demande,

a) pourquoi en avez-vous fait la demande?

b) comment et à qui en avez-vous fait la demande?

correspondiez-vous dans ce but sur le plan personnel avec certains de vos anciens collègues de travail?

avez-vous l'impression que vos collègues en font autant?

c) de façon générale, avez-vous toujours été informé à l'avance de vos affectations dans l'administration centrale?

- d) avez-vous eu l'impression que le Ministère a fait tout en son pouvoir pour tenir compte de vos préférences en matière d'affectations?

avez-vous toujours été vous-même satisfait?

- si au hasard

- a) n'en avez-vous jamais fait la demande? Pourquoi?
- b) quelles sont les raisons qui alors ont pu vous valoir ces affectations?
- c) vous arrive-t-il de correspondre de ce point de vue sur le plan personnel avec certains de vos anciens collègues de travail?

- vos préoccupations professionnelles y sont-elles pour quelque chose?

- est-ce, selon vous, une pratique courante au Ministère?

- d) avez-vous l'impression que le Ministère fait tout en son pouvoir pour tenir compte de vos préférences en matière d'affectations?

- êtes-vous vous-même satisfait?

5- Y a-t-il des secteurs de l'administration centrale où vous auriez particulièrement aimé être affecté

- qui vous ont été refusés? pourquoi selon vous?
- cu qui ne vous ont jamais été offerts? pourquoi selon vous?
- et où vous estimez avoir peu de chances de pénétrer? pourquoi selon vous?
- y en a-t-il où vous préféreriez ne pas être affecté? lesquels? pourquoi?
- et où les CF et les CA préfèrent selon vous ne pas être affectés de manière générale?

6- Les règles qui ont présidé à vos affectations dans l'administration centrale ont-elles joué de la même façon en ce qui concerne vos postes à l'étranger?

Y a-t-il des postes à l'étranger où vous avez été envoyé, soit à votre demande, soit à votre instigation?

si oui, a) lesquels? et pourquoi ces postes en particulier?

b) ces postes vous paraissent-ils être très en demande?

c) sont-ils attribués, selon vous, à certains types d'agents: spécialistes fonctionnels? agents au potentiel reconnu?

d) croyez-vous que votre séjour dans ces postes vous a apporté beaucoup sur le plan professionnel? par la nature de vos responsabilités? par vos associations sur le plan personnel?

si non, a) quelles raisons le Ministère a-t-il fait valoir en vous offrant tel ou tel poste? ces raisons sont-elles courantes, selon vous?

b) étiez-vous vous même d'accord avec ces raisons?

7- Y a-t-il des postes à l'étranger où vous auriez voulu particulièrement être affecté et

a) qui vous ont été refusés? pourquoi selon vous? ou

b) qui ne vous ont jamais été offerts; pourquoi selon vous? et

c) où vous estimez avoir peu de chances d'aller? pourquoi selon vous?

- y en a-t-il où vous préféreriez ne pas être envoyé? lesquels? pourquoi?

- voyez - vous une différence entre les préférences des CA et CF en matières de postes à l'étranger?

8- Avez-vous l'impression qu'il existe au Ministère un système en matière d'affectations?

a) en quoi selon vous consiste ce système?

b) ce système tend-il, comme on le dit, à ne produire que des généralistes?

c) admettez-vous l'existence de certains circuits spécialisés au Ministère? lesquels?

- quels types d'agents selon vous entrent dans ces circuits? comment y parviennent-ils?

d) vous considérez-vous vous-même comme appartenant ou ayant appartenu à l'un de ces circuits?

- si non, souhaiteriez-vous y entrer?

- et croyez-vous possible d'y parvenir?

IV- Avancement

N.B. Distinguons ici entre l'avancement en termes de grades (ou promotions) et l'avancement en termes de postes ou de responsabilités (ou avancement tout court).

A- Promotions

1) Etes-vous satisfait en général de votre avancement au Ministère en termes de grades?

- très satisfait
- satisfait
- plus ou moins satisfait

Comment définissez-vous vous-même votre rythme de promotion : continu ou discontinu, accéléré, moyen ou retardé?

2) Comment vous situez-vous sur ce plan par rapport aux agents qui sont entrés en même temps que vous au Ministère? par rapport à vos collègues canadiens-anglais? par rapport à vos collègues canadiens-français?

3) Cette situation peut-elle être considérée dans les faits comme étant la norme au Ministère? pourquoi?

4) Qu'est-ce que le Ministère entend selon vous par promotion au mérite?

a) Quels en sont les principaux critères? quelle est leur importance les uns par rapport aux autres?

b) En quoi, par exemple, ces critères s'apparentent-ils à ceux, notamment de l'industrie ou des milieux universitaires?

c) Croyez-vous que ces critères soient appliqués de la même façon aux Canadiens-français qu'aux Canadiens-anglais?

- si non, comment leur application diffère-t-elle? pourquoi?

d) Y a-t-il selon vous d'autres facteurs que ces critères objectifs qui assurent à certains agents un rythme de promotion accéléré?

e) Du point de vue de l'évaluation qui est faite de votre travail au Ministère, ou de votre "mérite", préférez-vous de façon générale travailler sous un agent canadien-anglais que sous un agent canadien-français?

- Croyez-vous que leur appréciation de votre travail diffère?
 - Avez-vous eu ou avez-vous quelque difficulté à vous exprimer ou à communiquer dans la langue de travail du Ministère?
 - Croyez-vous que les difficultés de l'agent CF à manier la langue anglaise puisse le désavantager par rapport à ses collègues CA et ralentir ou retarder son rythme de promotion?
- 5) Sur le plan travail et en vous basant sur ces critères d'évaluation, quels seraient selon vous les points forts des agents CA et CF en tant que groupes?
- 6) Quelle cote de 1 à 5 attribueriez-vous personnellement au groupe CF et au groupe CA, pour chacune des cinq caractéristiques fondamentales suivantes que possèdent à des degrés divers tous les agents:

	<u>Canadiens-anglais</u>	<u>Canadiens-français</u>
a) sens de l'organisation (ability at organization)	-	-
b) précision (accuracy to detail)	-	-
c) rapidité d'exécution (speed in getting work done)	-	-
d) sens des responsabilités (reliability)	-	-
e) entregent (ease in interpersonal situation)	-	-

B- Avancement (tout court)

- 1) Etes-vous satisfait en général de l'avancement que vous avez connu au Ministère en termes de positions?
- très satisfait
 - satisfait
 - plus ou moins satisfait
- a) jusqu'à quel point votre carrière correspond-elle sur ce plan à ce que vous aviez vous-même envisagé?
- b) votre avancement en termes de grades a-t-il correspondu jusqu'ici, selon vous, à un accroissement parallèle de vos responsabilités?

- 2) Quelles sont selon vous les qualités qui assurent le mieux aux agents compétents l'accès aux postes de direction du Ministère (les postes de sous-ministre adjoint ou ceux de chef de certaines divisions-clés)?
- 3) Etes-vous d'avis que les mêmes facteurs jouent dans la même mesure pour les agents canadiens-français comme pour les agents canadiens-anglais qui accèdent aux postes de commande?

- Ces qualités sont-elles identiques à celles qui sont requises à des niveaux plus bas?

- a) si non, l'avancement de certains agents canadiens-français à des postes de direction répondrait-il selon vous en partie, à un souci d'assurer aux Canadiens-français une représentation dans la haute direction du Ministère?
 - b) ou croyez-vous que ces agents canadiens-français sont promus en vertu de certaines qualités particulières?
- 4) A valeur professionnelle égale, croyez-vous que ces agents mettent de façon générale le même temps que leurs collègues canadiens-anglais à accéder à ces hauts postes?

- si non, pourquoi?

- 5) Croyez-vous vous-même pouvoir accéder un jour à l'un des postes-clés du Ministère?

- si non, pourquoi?

- jusqu'où croyez-vous vous-même pouvoir monter dans la hiérarchie du Ministère?

- 6) Trouvez-vous que les Canadiens-anglais et les Canadiens-français envisagent de la même façon le problème de leur avancement au Ministère?

- a) leurs ambitions sont-elles semblables? à Ottawa? à l'étranger?
- b) toutes choses égales par ailleurs, préférez-vous vous-même travailler dans l'administration centrale (Ottawa) ou dans un poste à l'étranger?

- 7) Y a-t-il selon vous des secteurs de l'administration centrale où un agent doit se faire valoir afin de s'assurer des chances raisonnables de succès en termes d'avancement?

- a) par sujets ou domaines? le domaine économique, le domaine de la défense, le domaine des relations canado-américaines?
- b) en termes de divisions ou directions, quelles sont selon vous, à cet égard, les divisions-clés de l'administration centrale?
- c) en termes de catégories de divisions: politiques, fonctionnelles, administratives?
- d) en termes de rédacteurs ou de "desks"?

8) Y a-t-il, selon vous, certains postes à l'étranger où de façon générale sont passés la plupart des agents qui ont finalement accédé aux postes de direction du Ministère?

- Ces postes sont-ils les mêmes pour tous les agents? et pour les agents canadiens-français comme pour les agents canadiens-anglais?

9) Y a-t-il certaines affectations à l'intérieur du Ministère ou certains détachements du Ministère qui vous paraissent particulièrement souhaitables en termes d'avancement? lesquels? pourquoi?

Annexe "B"

Questionnaire no. 1

A: Toutes les divisions (services ou unités) du Ministère à Ottawa.

Sujet: L'emploi du français comme langue de travail au Ministère des Affaires Extérieures.

Note: Aux fins de ce questionnaire, l'emploi du français comme langue de travail ne comprend pas le français en traduction. L'emploi du français se limite aussi aux seules communications écrites.

1. Le français est-il employé comme langue de travail dans votre Division (ou unité ou service)?

Oui ()

Non ()

2. Si oui,

a) combien souvent?

- la plupart du temps ()

- à peu près la moitié du temps ()

- occasionnellement, mais moins de la moitié du temps ()

b) quel pourcentage du travail de votre Division (ou unité ou service) estimez-vous avoir été rédigé en français

- en 1964, _____ %

- au cours des 6 premiers mois de 1965, _____ %

- au cours du trimestre avril-juin 1965. _____ %

c) au cours des douze derniers mois, combien souvent estimez-vous avoir été rédigées en français les communications de types sui-

vants émanant de votre Division (ou unité ou service)?

	La plupart du temps	A peu près la moitié du temps	Occasion- nellement, mais moins de la moitié du temps	Jamais
i) les communications dont la circulation n'a pas dépassé les cadres de votre division	()	()	()	()
ii) les communications dont la circulation s'est étendue à d'autres divisions du Ministère	()	()	()	()
iii) les communications qui ont rejoint d'autres ministères à Ottawa	()	()	()	()
iv) les communications adressées aux postes du Canada à l'étranger	()	()	()	()
v) les communications à l'adresse du public au Canada	()	()	()	()
d) dans quelle proportion les communications télégraphiques de votre Division à l'adresse des postes canadiens à l'étranger ont-elles été rédigées en français				
- en 1964,			___ %	
- au cours des six premiers mois de 1965,			___ %	
- au cours du trimestre avril-juin 1965.			___ %	
e) dans quelle proportion les autres communications de votre Division à l'adresse des postes canadiens à l'étranger ont-elles été rédigées en français				
- en 1964,			___ %	
- au cours des 6 premiers mois de 1965,			___ %	
- au cours du trimestre avril-juin 1965.			___ %	

3. Note: "Les agents bilingues et le personnel clérICAL ou administratif bilingue" désignent ici les personnes qui peuvent remplir efficacement leurs fonctions dans les deux langues officielles du Canada.

Combien parmi les agents et le personnel clérICAL ou administratif de votre Division (ou unité ou service) sont bilingues et combien ne le sont pas?

	<u>Nombre bilingues</u>	<u>Nombre non bilingues</u>
- Agents du Service Extérieur	_____	_____
- Agents des Affaires Extérieures	_____	_____
- Personnel clérICAL ou administratif	_____	_____

(Afin de nous permettre de rapprocher ces données de celles qui apparaissent aux dossiers du ministère, veuillez établir ci-dessous la liste de votre personnel bilingue en le répartissant par catégories)

<u>Agents du Service Extérieur</u>	<u>Agents des Affaires Extérieures</u>	<u>Personnel administratif ou clérICAL</u>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

4. Quels sont ceux, parmi les facteurs suivants, qui selon vous limitent ou gênent l'emploi du français comme langue de travail dans votre Division (ou unité ou service)?

(Veuillez faire une coche auprès de chaque facteur qui s'applique)

- Le manque d'agents bilingues ()
- Le manque de personnel clérICAL ou administratif bilingue ()
- Le manque d'équipement technique approprié à Ottawa ()
- Aucun des trois facteurs ci-dessus ()

5. Quels autres facteurs restreignent selon vous l'emploi du français comme langue de travail dans votre Division? Expliquez.

-Veuillez cocher ici si votre réponse est "aucun" ().

6. Est-ce que les postes diplomatiques du Canada à l'étranger avec lesquels vous entretenez des contacts officiels communiquent avec vous en français?

Oui ()

Non ()

7. Si oui,

- a) combien souvent?

- la plupart du temps ()

- à peu près la moitié du temps ()

- occasionnellement, mais moins de la moitié du temps ()

- b) veuillez nommer ci-dessous, par ordre, les postes à l'étranger qui communiquent le plus souvent avec vous en français:

- Poste 1 _____

- Poste 2 _____

- Poste 3 _____

- Poste 4 _____

- Poste 5 _____

- c) quel pourcentage des communications télégraphiques reçues de chacun des postes énumérés ci-dessus (7-b), et dont copie vous a été transmise pour action, estimez-vous avoir été rédigées en français

	<u>Poste 1</u>	<u>Poste 2</u>	<u>Poste 3</u>	<u>Poste 4</u>	<u>Poste 5</u>
- en 1964,	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
- au cours des 6 premiers mois de 1965,	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %

	<u>Poste 1</u>	<u>Poste 2</u>	<u>Poste 3</u>	<u>Poste 4</u>	<u>Poste 5</u>
- au cours du trimestre avril-juin 1965	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %

d) quel pourcentage des communications non-télégraphiques reçues de chacun des postes énumérés ci-dessus (7-b), et dont copie vous a été transmise pour action, estimez-vous avoir été rédigées en français

	<u>Poste 1</u>	<u>Poste 2</u>	<u>Poste 3</u>	<u>Poste 4</u>	<u>Poste 5</u>
- en 1964,	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
- au cours des 6 premiers mois de 1965	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %
- au cours du trimestre avril-juin 1965	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %

Date: _____

Nom de la division: _____

Signature: _____

Annexe "C"

Questionnaire no. 2

A: Tous les postes du Canada à l'étranger

Sujet: L'emploi du français comme langue de travail au Ministère des Affaires Extérieures

Note: Aux fins de ce questionnaire, l'emploi du français comme langue de travail ne comprend pas le français en traduction. L'emploi du français se limite aussi aux seules communications écrites.

1. Le français est-il employé comme langue de travail à votre poste?

Oui ()

Non ()

2. Si oui,

a) combien souvent?

- la plupart du temps ()

- à peu près la moitié du temps ()

- Occasionnellement, mais moins de la moitié du temps ()

b) quel pourcentage de l'ensemble du travail à votre poste estimez-vous avoir été rédigé en français

- en 1964, _____ %

- au cours des 6 premiers mois de 1965, _____ %

- au cours du trimestre avril-juin 1965. _____ %

c) dans quelle proportion les communications télégraphiques émanant de votre poste à l'adresse de l'administration centrale (Ottawa) ont-elles été rédigées en français

- en 1964, _____ %

- au cours des 6 premiers mois de 1965, _____ %

- au cours du trimestre avril-juin 1965. _____ %

d) dans quelle proportion les autres communications (ou communications non-télégraphiques) émanant de votre poste, à l'adresse de l'administration centrale (Ottawa), ont-elles été rédigées en français

- en 1964, _____ %
- au cours des 6 premiers mois de 1965, _____ %
- au cours du trimestre avril-juin 1965. _____ %

3. Note: "Les agents bilingues et le personnel clérical ou administratif bilingue" désignent ici les personnes qui peuvent remplir efficacement leurs fonctions dans les deux langues officielles du Canada.

Combien parmi les agents et le personnel clérical ou administratif à votre poste sont bilingues et combien ne le sont pas?

	<u>Nombre bilingues</u>	<u>Nombre non bilingues</u>
- Agents du Service Extérieur	_____	_____
- Agents des Affaires Extérieures	_____	_____
- Personnel clérical ou administratif	_____	_____

(Afin de nous permettre de rapprocher ces données de celles qui apparaissent aux dossiers du ministère, veuillez établir ci-dessous la liste de votre personnel bilingue en le répartissant par catégories:

<u>Agents du Service Extérieur</u>	<u>Agents des Affaires Extérieures</u>	<u>Personnel administratif ou clérical</u>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

4. Quels sont ceux, parmi les facteurs suivants, qui selon vous limitent ou gênent l'emploi du français comme langue de travail à votre poste?

(veuillez faire une coche auprès de chaque facteur qui s'applique)

- Le manque d'agents bilingues ()

- Le manque de personnel clérical ou administratif bilingue ()
- Le manque d'équipement technique approprié (à votre poste) ()
- Aucun des trois facteurs ci-dessus ()

5. Quels autres facteurs restreignent selon vous l'emploi du français comme langue de travail à votre poste? Expliquez.
6. Est-ce que l'utilisation inter-départementale à laquelle peuvent être soumis vos rapports à Ottawa vous incite parfois à ne pas rédiger en français vos communications à l'adresse de l'administration centrale?
- () Oui - toujours
 - () Oui - la plupart du temps
 - () Oui - parfois
 - () Non - jamais
7. Est-ce que l'administration centrale (Ottawa) communique avec vous en français?
- Oui ()
- Non ()
8. Si oui,
- a) combien souvent?
 - la plupart du temps ()
 - à peu près la moitié du temps ()
 - occasionnellement, mais moins de la moitié du temps ()
 - b) quel pourcentage des communications télégraphiques reçues de l'administration centrale (Ottawa) estimez-vous avoir été en français
 - en 1964, _____ %
 - au cours des 6 premiers mois de 1965, _____ %
 - au cours du trimestre avril-juin 1965. _____ %

c) quel pourcentage des communications non-télégraphiques reçues de l'administration centrale (Ottawa) estimez-vous avoir été en français

- en 1964, _____ %

- au cours des 6 premiers mois de 1965, _____ %

- au cours du trimestre avril-juin 1965, _____ %

Date: _____

Nom du poste: _____

Signature: _____

Annexe "D"

Appendice "A" du Circular Document Admin. No. 38/63 du Ministère des Affaires Extérieures en date du 29 juillet 1963, intitulé "Guide to Language Assessment"

(texte d'origine)

In rating yourself or another officer "Excellent", "Good", "Fair" or "Poor" you should use these terms as follows:

A. Speaking

"Excellent" - The officer can converse in French as easily (if not always as well) as in English. He can conduct business at any level and on any but highly technical subjects.

"Good" - The officer can adequately conduct all routine consular and administrative and most other kinds of business in French. He can carry on social conversation easily and without strain indefinitely. He can understand spoken French at its normal speed.

"Fair" - The officer can carry on social conversation in French for a limited time and can make himself understood in routine matters of business.

"Poor" - Has some knowledge.

B. Reading

"Excellent" - The officer's reading speed for any but highly technical material is as great in French as in English. He can cope with all material (including technical data) without difficulty.

"Good" - The officer can cope with all non-technical material in French without frequent reference to a dictionary and at reasonable speed.

"Fair" - The officer can get the sense of an article, lettre, or draft with the aid of a dictionary in not more than double the time that would be required in his own language.

"Poor" - Has some knowledge.

C. Writing

"Excellent" - Can prepare letters, drafts and other written work which do not need correction at reasonable speed.

"Good" - Can prepare routine correspondence without error. Can prepare drafts for other written work which may require correction but not rewriting.

"Fair" - Can prepare drafts for routine correspondence.

"Poor" - Has some knowledge.

Annexe "E"

MEMORANDUM ON THE PROBLEM OF COMMUNICATIONS IN EXTERNAL AFFAIRS *
(texte d'origine)

Written Communications

- (1) There is no problem other than the increased carriage costs which are incurred when the communication must be sent out in both languages. Since most of our carriage is by air, and airmail costs are high, there will be a significant increase in postage estimates as the years go by and the use of the French language increases.

Telegraphic Communications

- (2) The type used in all international telegraphic networks does not include the accents, without which the typed messages in French apparently present a rather poor format, and are not as easily readable as a similar message in English.
- (3) A message in French is usually slightly longer than a similar message in English, which results in an increase in telegraphic charges. If the message must be sent in both languages the increase in cost is over 100%.
- (4) In order to decrease the length of a message and thereby save telegraphic charges it is possible to introduce abbreviations and phraseology in English texts to the point where we have been accused of "murder" of the English tongue. It appears to be a much more difficult operation to perform in the French language, and therefore we may expect the cost of messages in that language to be greater than their counterparts in English.
- (5) Many of our missions are in countries which have very indifferent communications systems, and the delivery of poorly hand-written copies or of garbled parts of messages is not uncommon. If the message is in French the English speaking operator is in difficulty.
- (6) It is essential that communication procedures be the same whether the message be in French or English. We have gone a long way in producing procedures that "work" in both languages but much yet remains to be done. We do not doubt that we can overcome all the difficulties.

Personnel

(7) Communicators

- (a) We have a fair percentage of operating personnel who are bilingual to a degree, but until we have a 100% bilingual staff we will have

* Ce mémorandum a été soumis par la Direction des Communications du Ministère des Affaires Extérieures en décembre 1965.

difficulty due to complications in posting, rotation, and assignment to shift. We should be recruiting only bilingual personnel but either the pay, conditions of work and prospects for the future are not sufficiently attractive or the supply of bilingual personnel is too small, and it is necessary to recruit some English speaking personnel who will become a problem to the organization in the years to come.

- (b) Communicators over the age of 50 are no problem, as useful employment can probably be found for them for the few years of active employment left to them, and their lack of French will probably not have any adverse effect on their careers.
- (c) The real problem is in the English speaking age group between say 30 and 50. They have little hope of becoming bilingual as their services cannot be spared off shift to enable them to take French language courses. Even if there were a sufficient establishment increase to permit them to be away, the rotating nature of their shifts makes it impossible for them to attend any kind of a course. The problem is that personnel in this group are unable to become bilingual either due to their age, or inability to find the time, and at the same time are trained in a trade for which there is little market outside Canadian Government services.

(8) Technicians

- (a) The majority of our technicians are English speaking, but bilingualism presents no problem in this field. The equipment, instructions, blue prints, etc., are all British, Canadian or American produced and the technical terms used are the product of years of standardization. A technical text book written in Continental French would be quite useless in this work. We are in fact tied with a Gordian knot to United States technical and industrial jargon rather than to a language.

Courrier reçu par valise diplomatique au Ministère des Affaires Extérieures (administration centrale) ¹
du 15 juillet au 15 septembre 1965 *

A partir des postes de	Nombre total de pièces	Nombre de pièces (enveloppes) "personnelles"	Nombre de pièces (enveloppes) adressées à d'autres Ministères ou agences gouvernementales	Nombre de pièces (ou rapports) destinées aux Affaires Extérieures		Destinataires à l'inté- rieur de l'administra- tion centrale des pièces ou des rapports rédigés en français
				en anglais	en français	
Accra	231	51	28	152	0	
Ankara	160	61	39	59	1	J ** - 1
Athènes	170	97	27	44	2	POL - 2
Beyrouth	199	111	9	74	5	J ₁ - 2, POL - 3
Belgrade	332	170	66	96	0	
Berlin	102	23	4	65	0	
Berne	40	3	5	26	6	B - 1, J - 3, EXT AID- 2

* Ce rapport a été préparé au Ministère des Affaires Extérieures par le "Mail Opening Unit" de la Direction des
Dossiers.

** Voir à l'annexe "G" pour le code divisionnel du Ministère.

A partir des postes de	Nombre total de pièces	Nombre de pièces (enveloppes) "personnelles"	Nombre de pièces (enveloppes) adressées à d'autres Ministères ou agences gouvernementales	Nombre de pièces (ou rapports) destinées aux Affaires Extérieures		Destinataires à l'inté- rieur de l'administra- tion centrale des pièces ou des rapports rédigés en français
				en anglais	en français	
Bogota	104	26	15	63	0	
Bonn	407	71	142	194	0	
Bordeaux	32	1	0	31	0	
Boston	74	25	10	39	0	
Bruxelles	183	23	61	96	3	J - 2, F - 1
Buenos Aires	248	127	12	117	2	POL - 2
Caire	555	368	89	98	0	
Canberra	213	24	73	116	0	
Caracas	123	31	8	84	0	
Chicago	154	16	6	132	0	
Cleveland	24	8	3	13	0	
Colombo	230	139	23	68	0	

A partir des postes de	Nombre total de pièces	Nombre de pièces (enveloppes) "personnelles"	Nombre de pièces (enveloppes) adressées à d'autres Ministères ou agences gouvernementales	Nombre de pièces (ou rapports) destinées aux Affaires Extérieures		Destinataires à l'intérieur de l'administration centrale des pièces ou des rapports rédigés en français
				en anglais	en français	
Copenhague	162	19	9	134	0	
Dar es-Salam	376	32	71	273	0	
Détroit	29	4	5	20	0	
Djakarta	200	73	9	118	0	
Dublin	81	12	2	67	0	
Dusseldorf	15	0	0	15	0	
Genève	317	95	65	157	0	
Georgetown	201	56	17	128	0	
Guatemala	52	30	5	17	0	
Hambourg	40	1	0	39	0	
Havane (La)	310	100	51	151	8	POL - 6, ADMIN - 2
Helsinki	100	30	1	69	0	

A partir des postes de	Nombre total de pièces	Nombre de pièces (enveloppes) "personnelles"	Nombre de pièces (enveloppes) adressées à d'autres Ministères ou agences gouvernementales	Nombre de pièces (ou rapports) destinées aux Affaires Extérieures		Destinataires à l'intérieur de l'administration centrale des pièces ou des rapports rédigés en français
				en anglais	en français	
Hong Kong	118	33	26	59	0	
Karachi	599	364	53	182	0	
Kingston	186	40	1	145	0	
Kuala Lumpur	321	40	22	259	0	
Lagos	212	59	21	128	4	C - 1, EAO - 3
Léopoldville	193	91	4	98	0	
Lima	190	79	25	86	0	
Lisbonne	110	41	8	60	1	B - 1
Londres	1031	225	420	386	0	
Los Angeles	75	16	0	59	0	
Madrid	130	25	10	95	0	
Manille	33	1	7	25	0	

A partir des postes de	Nombre total de pièces	Nombre de pièces (enveloppes) "personnelles"	Nombre de pièces (enveloppes) adressées à d'autres Ministères ou agences gouvernementales	Nombre de pièces (ou rapports) destinées aux Affaires Extérieures		Destinataires à l'intérieur de l'administration centrale des pièces ou des rapports rédigés en français
				en anglais	en français	
Marseille	70	10	5	49	6	R - 5, J - 1
Mexico	171	59	28	84	0	
Milan	16	0	0	16	0	
Montevideo	155	53	26	76	0	
Moscou	764	349	150	265	0	
New Delhi	725	411	75	239	0	
New Orleans	29	5	2	22	0	
NY Congen	153	13	50	90	0	
NY Permis	511	158	119	234	0	
Nicosia	63	13	19	31	0	
Oslo	121	25	21	75	0	
Paris, amb.	491	126	169	155	44	A-1, B-4, C-3, D-3, E-3, F-1, EAO-2, J-22, POL-4, L-1

A partir des postes de	Nombre total de pièces	Nombre de pièces (enveloppes) "personnelles"	Nombre de pièces (enveloppes) adressées à d'autres Ministères ou agences gouvernementales	Nombre de pièces (ou rapports) destinées aux Affaires Extérieures		Destinataires à l'intérieur de l'administration centrale des pièces ou des rapports rédigés en français
				en anglais	en français	
Paris, OTAN	998	163	555	277	3	J-1, POL-1, D-1
Philadelphie	17	0	0	17	0	
Phnom Penh	100	61	2	36	1	EAL - 1
Port-au-Prince	80	35	8	30	7	POL-3, B-1, J-1, V-2
Port of Spain	108	6	6	86	0	
Prague	326	202	17	106	1	L - 1
Pretoria	150	56	8	86	0	
Quito	93	17	16	60	0	
Rio de Janeiro	380	182	65	129	6	POL-2, B-2, E-1, LA-1
Rome	198	27	56	115	0	
Saigon	1087	869	84	134	0	
San Francisco	60	2	10	48	0	

A partir des postes de	Nombre total de pièces	Nombre de pièces (enveloppes) "personnelles"	Nombre de pièces (enveloppes) adressées à d'autres Ministères ou agences gouvernementales	Nombre de pièces (ou rapports) destinées aux Affaires Extérieures		Destinataires à l'intérieur de l'administration centrale des pièces ou des rapports rédigés en français
				en anglais	en français	
San Jose	112	40	7	65	0	
Santiago	212	72	15	125	0	
Santo Domingo	193	80	53	60	0	
Sao Paulo	32	8	3	20	1	C - I
Seattle	61	13	3	45	0	
Singapour	7	1	2	4	0	
Stockholm	50	12	4	34	0	
Téhéran	295	184	11	98	2	POL-I, D-I
Tel Aviv	316	132	61	123	0	
Haye (La)	185	66	38	81	0	
Tokyo	242	66	59	117	0	
Vienne	236	58	49	129	0	

A partir des postes de	Nombre total de pièces	Nombre de pièces (enveloppes) "personnelles"	Nombre de pièces (enveloppes) adressées à d'autres Ministères ou agences gouvernementales	Nombre de pièces (ou rapports) destinées aux Affaires Extérieures		Destinataires à l'intérieur de l'administration centrale des pièces ou des rapports rédigés en français
				en anglais	en français	
Vientiane	96	56	7	30	3	
Varsovie	554	149	211	194	0	
Washington	1658	367	643	647	1	W - 1
Wellington	96	18	11	67	0	
Yaounde	261	102	44	112	3	POL - 3

Divisional Code - Department of External Affairs

(texte d'origine)

NOTE

The Divisional Code is intended for use in the file classification system when head office units must be identified. The code is identical to the "Divisional Symbols" listed in Appendix XXXIV of the Manual of Regulations and Instructions.

Administrative Services Division.....	A
African and Middle Eastern Division.....	ME
Commonwealth Division.....	K
Communications Division.....	SX
Consular Division.....	C
Defence Liaison (1) Division.....	DL
Defence Liaison (2) Division.....	DS
Defence Liaison Division (Security).....	DT
Disarmament Division.....	N
Economic Division.....	E
European Division.....	S
Far Eastern Division.....	Y
Finance Division.....	R
Historical Division.....	H
Information Division.....	J
Inspection Service.....	Q
Latin American Division.....	XL
Legal Division.....	L
Liaison Services Section.....	W
Passport Division.....	CP
Personnel Division.....	P
Production Services Division.....	AH
Protocol Division.....	B
Registry Division.....	AR
Secretary of State for External Affairs.....	M
Supplies and Properties Division.....	F
Treasury Office.....	T
Under-Secretary of State for External Affairs.....	G
United Nations Division.....	V
United States of America Division.....	X

Bibliographie sommaire

Ouvrages

- | | |
|--------------------|--|
| Marcel Cadieux | - <u>Le Ministère des Affaires Extérieures</u>
Les Editions Variétés, Montréal, 111 p. |
| Marcel Cadieux | - <u>Le Diplomate canadien</u>
Editions Fides, 1962, 125 p. |
| Gary Caldwell | - <u>The Participation of French Canadians in the Department of External Affairs</u>
Thèse de maîtrise, Université Laval, mai 1965. |
| James Eayrs | - <u>The Art of the Possible</u> - Government and Foreign Policy in Canada
University of Toronto Press, 1961, 232 p. |
| Georges Gurvitch | - <u>Traité de Sociologie</u>
P.U.F., 1958. |
| H. Gordon Skilling | - <u>Canadian Representation Abroad - from Agency to Embassy</u>
The Ryerson Press, Toronto, 1945. |
| John Porter | - <u>The Vertical Mosaic</u>
University of Toronto Press, 1965, 626 p. |
| Lord Strang | - <u>The Foreign Office</u>
London, George Allen & Unwin, 1955, 226 p. |
| Lord Strang | - <u>Home and Abroad</u>
Andre Deutsch, London, 1956, 320 p. |
- - - - -

Revues, rapports et autres documents

- Report of the Committee on Representational Services Overseas appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Plowden, 1962-63, London, Her Majesty's Stationery Office, février 1964, 176 p.
- Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur l'Organisation du Gouvernement (Commission Glassco), Ottawa, 1962.
- Rapport annuel du Ministère des Affaires Extérieures, Ottawa, de 1945 à 1965.

- Comptes-Rendus et Témoignages du Comité Permanent des Affaires Extérieures (Chambre des Communes), Ottawa, de 1946 à 1965.
- Memorandum on the Canadian Diplomatic Service prepared for the Committee on Foreign Affairs Personnel, Washington D.C., by Douglas V. Le Pan, June 25, 1962 (cité avec la permission de l'auteur).
- Circular Documents-Admin. du Ministère des Affaires Extérieures, de mars 1948 à janvier 1965.
- External Affairs Register - Biographical notes on the Officers of the Department of External Affairs de 1949 à 1964.
- Affaires Extérieures - Bulletin mensuel du Ministère des Affaires Extérieures, Ottawa, de 1948 à 1965.
- Composite List of Officers of External Affairs - Personnel Records Basic Document, de 1949 à 1965.
- "Training for the Foreign Service", T.W.L. MacDermot, International Journal, vol. IV, no. 1, 1948-1949.

Appendice

Description du mandat

- 1) Contrat entre la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme et le professeur Gilles Lalande, domicilié à Montréal dans la province de Québec, en date du 4 mai 1965:

"Le professeur Gilles Lalande s'engage à faire une étude de:

1. - la politique du Ministère des Affaires Extérieures concernant le personnel et en particulier les agents des Affaires Extérieures.

Une historique générale de la politique concernant le personnel et une étude de la structure actuelle et de l'opération des programmes concernant le personnel seront faites pour l'ensemble du Ministère. Ensuite, l'analyse portera notamment sur le personnel diplomatique et consulaire, l'instruction, le recrutement, l'utilité de la formation et l'avancement.

2. - l'usage des langues à l'intérieur comme à l'extérieur du Ministère et la participation par groupe ethnique dans les opérations principales du Ministère. Cette partie du projet rendra nécessaire une étude de deux missions étrangères, une grande et une petite".

- 2) Lettre de l'auteur à M.N. Morrison, Co-secrétaire de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme, en date du 7 mai 1965:

"Cher monsieur Morrison,

J'ai bien reçu votre lettre du 6 mai m'offrant un contrat de recherche pour le compte de votre Commission.

Je note que pour les fins de ce contrat vous avez dû ramasser en un paragraphe la longue ébauche de projet d'étude que je vous avais soumise il y a quelque temps, et que de ce fait, vous avez donné une tournure générale aux précisions qui apparaissaient dans mon projet. Je présume cependant que vous avez pris soin de respecter l'esprit de mon projet initial et que dans l'exécution de mon étude vous n'aurez pas objection à ce que je me réfère à mon ébauche de travail plus qu'à la lettre de votre contrat.

Afin d'éviter toute confusion, toutefois, je tiens à vous préciser que l'étude que je dois faire sur le personnel du Ministère des Affaires Extérieures portera essentiellement sur le personnel diplomatique et consulaire et non comme il est dit à l'alinéa I du contrat sur "le personnel (sous-entendu dans son ensemble) et en particulier les agents des Affaires Extérieures". Je tiens aussi à attirer votre attention sur le 2° du contrat, qui décrit l'objet de l'étude et qui dit que celle-ci portera sur "l'usage des langues" au Ministère, alors que mon projet spécifiait nommément l'exclusion du problème de l'emploi du français comme langue de traduction. Enfin, je vous signale ce qui m'apparaît être une faute de frappe dans la dixième ligne du contrat, qui

devrait se lire "le recrutement, la formation, l'utilisation et l'avancement".

Je vous retourne néanmoins, dûment signés, l'original et une copie du contrat que vous m'avez proposé en presumant que vous voudrez bien y faire les corrections qui s'imposent.

Agréez, cher monsieur Morrison, l'expression de mes sentiments distingués".

G. L.

Les Affaires Extérieures
par Pierre Laroque

EPILOGUE

Cette étude avait pour objet de décrire, dans la perspective du mandat de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, la composition du personnel diplomatique du Ministère des Affaires Extérieures, et de faire rapport sur l'emploi du français comme langue de travail à ce Ministère. Il nous paraît utile d'en dégager maintenant les grandes lignes et d'en tirer quelques conclusions d'ordre pratique.

Quelle que soit la situation existant au Ministère des Affaires Extérieures sur le plan de la dualité de culture et du bilinguisme, que cet organisme soit peu ou prou bilingue, et fondamentalement ou nominalement biculturel, il nous est apparu important de faire saisir d'abord que ce Ministère s'est développé à un rythme qui ne pouvait pas ne pas entraîner de graves carences d'ordre structurel (Introduction). Car cette condition prédétermine, selon nous, toute disposition qu'on pourrait vouloir prendre pour faire de ce Ministère un organisme authentiquement bilingue et biculturel.

Il ressort clairement de notre étude, que jusque vers les années 50, et très certainement jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, soit en gros durant la majeure partie de sa période formative, le Ministère des Affaires

Extérieures a été de fait dominé par une élite de langue anglaise relativement homogène, tant du point de vue de l'origine et de la formation professionnelle (Lieu de naissance et Origine professionnelle) que de celui de la culture ou de la formation intellectuelle (Formation scolaire et universitaire). Il appert de ce fait que cette élite a pu être à l'origine de l'orientation fondamentale des politiques du Ministère des Affaires Extérieures en matière de personnel. C'est elle en tout cas qui, de toute évidence, a mis l'accent sur la formation des facultés des Arts and Sciences dans le recrutement des agents de carrière. C'est elle aussi qui a fait triompher la philosophie du on-the-job-training dans la formation de ces agents. Enfin, ce sont les critères et les normes de cette élite qui ont prévalu au Ministère dans le champ de l'utilisation, et par conséquent de l'appréciation des services des agents du service extérieur (Utilisation et Avancement).

Cette élite a certes pu exercer une influence considérable tant dans la mise en place que dans le renouvellement des cadres supérieurs et des élites du Ministère des Affaires Extérieures. A la faveur des circonstances de la deuxième guerre mondiale, elle a d'abord bénéficié de la manne d'agents anglophones qu'a valu au Ministère l'appli-

cation de la règle de la priorité aux vétérans (militaires), notamment de 1946 à 1950. Mais il est à noter que cette élite avait auparavant elle-même pris soin de trier sur le volet certains éléments de langue anglaise d'exceptionnelle valeur entre 1942 et 1946. C'est elle qui vraisemblablement a aussi cherché à se renforcer, dans les années qui ont suivi la fin de la deuxième grande guerre, par des transferts et des reclassements de personnel anglophone à partir d'autres ministères de l'administration fédérale (Mode de recrutement et Niveau de recrutement). Enfin, il crève les yeux que cette élite a fort habilement consolidé ses positions, et celles de sa relève, par ce que nous avons appelé "l'opération du 1^{er} avril 1952". Il serait donc nullement étonnant de constater que la très grande influence de cette élite continue aujourd'hui de s'exercer dans tous les domaines qui ont fait l'objet de cette étude.

Cette élite ne porte évidemment pas seule toute la responsabilité des conditions difficiles d'accès, pour les agents de langue française, aux postes-clé du Ministère des Affaires Extérieures, ni de la faible représentation canadienne-française dans ce Ministère. C'est à elle, au contraire, que revient le crédit des premières percées

d'agents de carrière de langue française parmi l'élite (L. Beaudry en 1935, A. Mayrand en 1949). Et sans les refus systématiques de plusieurs agents francophones de la première heure (les Désy et les Dupuy notamment), à qui elle a plusieurs fois offert de venir faire leurs classes dans l'administration centrale, et par voie de conséquence de participer, soit à la sous-élite bureaucratique, soit à l'élite du Ministère, peut-être cette élite serait-elle moins responsable dans son ensemble de la faible participation des francophones aux centres de décision de ce Ministère? C'est elle toutefois qui, en admettant directement dans la sous-élite diplomatique du Ministère (Mode de recrutement) des éléments de l'extérieur de langue française, dans le but manifeste d'assurer une certaine représentation des francophones aux Affaires Extérieures, a de fait entériné, en ce qui la concernait, la pratique de ce que nous avons appelé le "biculturalisme à principe politique".

Il est particulièrement évident que durant la période qui fait l'objet de cette étude, les agents de carrière de langue française ont toujours participé selon des règles particulières à l'élite et à la sous-élite bureaucratique du Ministère. Là où les règles du biculturalisme à principe politique ont le moins d'à propos, soit au niveau de la sous-élite bureaucratique,

tout concourt en effet à démontrer que l'élément francophone du Ministère a été laissé pour compte. Et même là où les règles de ce genre de biculturalisme sont généralement le plus pertinentes, soit au niveau de la sous-élite diplomatique et à celui de l'élite, jamais, sauf exceptions, la participation francophone au Ministère a-t-elle été proportionnelle à l'importance de l'élément francophone parmi la population canadienne, ou à celle des agents de langue française parmi les agents de ce Ministère (Avancement).

Malgré ses initiatives dans le secteur du personnel depuis les années 50, notamment la mise en place en 1947 d'une Direction du Personnel, puis la réorganisation générale des effectifs en 1951 et le recrutement de plus en plus poussé d'agents de carrière au niveau inférieur (Niveau de recrutement), cette élite n'avait pas encore réussi en fin d'année 65 à corriger la sous-représentation numérique (21%) des agents francophones dans les cadres du Ministère. Ce qui est plus grave, cependant, c'est qu'elle n'avait pas non plus permis au Ministère, malgré une politique dite intégrée en matière de personnel, d'affecter ses agents de langue française dans la même mesure que ses agents de langue anglaise dans l'administration centrale, ni fait pénétrer de façon appréciable ses agents francophones dans certains

secteurs-clé de ce Ministère, notamment ceux de l'économie et de la défense (Utilisation). Pas plus d'ailleurs que ses attitudes n'avaient encouragé l'utilisation dans les missions diplomatiques jugées significatives pour le Canada à l'étranger, notamment celles de Washington, des pays du Commonwealth et des Nations-Unies, des agents de langue française, en proportion de l'importance numérique de l'élément francophone au Ministère. Or il se peut fort bien que cette sous-représentation et cette sous-participation canadienne-française au Ministère, toutes deux en partie le reflet d'une conception pour le moins particulière de cette élite en matière de biculturalisme, aient eu comme conséquence première de vicier en son point de départ la projection d'un Canada bilingue et biculturel à l'étranger.

Face à ce qui nous paraît être une situation recouvrant des mécanismes de conservation du pouvoir, dont il ne nous appartenait pas ici de faire comprendre le fonctionnement, et compte tenu du fait que la conjoncture actuelle a ses racines dans un grave manque-à-recruter d'agents de langue française entre 1945 et 1950 - et à vrai dire de 1943 à 1950 -, nous croyons que le Ministère a vraiment peu de chances de trouver à sa débilité biculturelle présente des correctifs dont l'effet puisse se faire sentir à court terme. Si par ailleurs, comme nous sommes portés à le croire, l'élite du Ministère et son antichambre,

la sous-élite bureaucratique, s'apparentent à ce que les auteurs anglo-saxons appellent une self-perpetuating élite, c'est alors rien de moins que la mise en place au niveau le plus élevé de vigoureux éléments francophones de l'extérieur qu'il faudrait carrément proposer. Or cette injection de sang neuf ne saurait apporter des résultats concrets que si elle est faite, soit au niveau du Secrétaire général lui-même, ce qui nous paraîtrait être la solution idéale, soit au niveau du Sous-secrétaire d'Etat adjoint responsable en matière de personnel, soit encore au niveau d'un nouveau poste qui pourrait être créé dans ce secteur. Une autre solution, qui n'exclut pas toutefois la première et qui de fait la transcende, équivaldrait à une réorganisation générale du service extérieur du Canada.

On aurait eu tort, selon nous, affecter ne rien voir dans la situation décrite dans cette étude, de l'emprise croissante des autres ministères de l'administration fédérale sur l'exécution sinon la conduite de la politique extérieure du Canada. Bien que surtout mise en évidence dans la partie de notre étude portant sur l'emploi du français comme langue de travail au Ministère des Affaires Extérieures, cette tendance n'en est pas moins réelle dans le champ du personnel proprement dit. Qu'on le veuille ou non, en effet, le Ministère des Affaires Extérieures

est manifestement de plus en plus débordé sur ses flancs par de multiples agences fédérales à vocation extérieure. En fait, conformément à une tendance universelle attribuable ni plus ni moins qu'à l'extension du champ des rapports entre les Etats, d'autres ministères de l'administration fédérale, dont certains ministères "techniques" et plusieurs organismes publics tels que la Commission Canadienne du Blé et la Commission Canadienne pour l'Energie Atomique (L'Energie Atomique du Canada Limitée), et de plus en plus le Bureau de l'Aide Extérieure, influent considérablement quand ils ne déterminent pas, à des degrés divers, et en ce qui les concerne, la politique extérieure du Canada.

Pour certains d'entre eux, notamment le Ministère des Finances et le Ministère du Commerce, leur influence est telle qu'ils obligent pour ainsi dire le Ministère des Affaires Extérieures dans le domaine de ses responsabilités économiques, à s'inspirer de leurs normes en matière de personnel pour la désignation de ses propres agents à des niveaux supérieurs. Ainsi il ne fait pas l'ombre d'un doute que le Conseiller économique du Ministère, habituellement l'un des Sous-secrétaires d'Etat adjoints, voire le Chef de la Direction des Affaires Economiques, et vraisemblablement l'Ambassadeur du Canada à Washington et son Ministre d'ambassade responsable des affaires économiques, tous des agents relevant du Ministère des Affaires Extérieures,

doivent faire le poids à l'extérieur de ce Ministère avec leurs vis-à-vis techniques dans l'administration fédérale. Et que le plus souvent, du moins jusqu'à une période récente, la désignation par ce Ministère des titulaires à ces divers postes devaient agréer ou obtenir l'acquiescement tacite de leurs contreparties dans ces autres ministères. Or comme il est de notoriété publique que tous les ministères techniques de l'administration fédérale ont traditionnellement pu tenir beaucoup moins compte que le Ministère des Affaires Extérieures des impératifs du biculturalisme à principe politique dans l'emploi de leur personnel, on devine sans peine le désavantage qui peut être celui de l'agent de langue française du Ministère au moment de certaines désignations ou nominations.

Par ailleurs, ces mêmes ministères et leurs semblables dans l'administration fédérale, de même que les organismes publics ci-devant mentionnés, tendent à exercer une autonomie de plus en plus grande dans leurs rapports avec les services techniques qui leur correspondent à l'étranger. Mais ce qui plus est, encore que le plus souvent à l'intérieur de postes diplomatiques relevant de l'autorité du Ministère des Affaires Extérieures, ces mêmes organismes jouissent d'une indépendance totale de fait dans les affectations et permutations de leur personnel à l'étranger.

Or pour la même raison que celle invoquée ci-devant, cette situation risque fort de contrecarrer sinon d'annuler toute politique que pourrait avoir le Ministère des Affaires Extérieures en vue d'assurer la projection d'un Canada bilingue et biculturel à l'étranger.

Il serait illusoire à notre sens de songer à redresser la situation au Ministère des Affaires Extérieures décrite dans cette étude sans poser au préalable le problème de l'unité des responsabilités dans le domaine des affaires extérieures. Or les lois du Parlement du Canada relatives au Ministère des Affaires Extérieures, et notamment la Loi sur le Ministère des Affaires Extérieures, ch.68 des S.R.C., 1952, sont toutes manifestement inadéquates à cet égard. Celle-ci, par exemple, se contente de déclarer que "le Ministre, en sa qualité de chef du ministère, a la conduite de toutes les communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada". Elle ne comporte, cependant, aucune disposition quant aux rapports devant exister entre ce Ministère et les autres ministères fédéraux en matière de politique extérieure, ni ne touche de quelle que façon que se soit à la direction du service extérieur du Canada. C'est là, croyons-nous, une grave lacune du point de vue de cette étude.

Nous sommes quant à nous d'avis que le Ministère des Affaires Extérieures devrait à tout le moins acquérir par une Loi du Service extérieur (Foreign Service Act), la responsabilité de l'organisation et de la direction d'un service extérieur intégré du Canada, qui comprendrait non seulement celui des Affaires Extérieures mais ceux que maintiennent à l'étranger les autres ministères ou organismes de l'administration fédérale. Cette Loi n'aurait évidemment pas pour objet l'unification de tous les services du gouvernement fédéral à l'étranger. Elle viserait cependant à faire entrer chacun de ces services comme partie intégrante d'un tout, et à les soumettre à plus ou moins brève échéance à des critères uniformes et à des principes de base communs. Or il conviendrait, bien sûr, que cette Loi du Service extérieur accorde une sanction officielle au caractère biculturel de ce service extérieur intégré du Canada. Il importerait aussi qu'elle permette au Ministère des Affaires Extérieures d'exercer effectivement un contrôle permanent sur tous les agents du gouvernement fédéral envoyés en poste à l'étranger.

Cette Loi du Service extérieur devrait, à cet égard, notamment prévoir la désignation d'un Directeur du Service Extérieur relevant du Secrétaire général du Ministère des Affaires Extérieures, ou du Ministre des Affaires Extérieures, qui aurait la responsabilité particulière de la sélection

et de la formation du personnel canadien en poste à l'étranger. Ce Directeur du Service Extérieur supplanterait, selon nous, le Chef de la Direction du Personnel (affectations) des Affaires Extérieures. Il transcenderait aussi les barrières ministérielles en ce qui a trait au personnel diplomatique, dans la mesure où il serait responsable de la réglementation du détachement auprès des Affaires Extérieures des agents d'autres ministères envoyés en poste à l'étranger. Son autorité morale et ses attributions devraient enfin lui permettre de prendre certaines mesures pour que le service extérieur du Canada acquiert un caractère authentiquement bilingue et biculturel.

Puisque toute mesure visant à donner au service extérieur du Canada un caractère authentiquement bilingue et biculturel ne saurait partir que de "l'éducation" des agents, ou de leur sensibilisation à la condition même de l'existence du Canada, la Loi du Service extérieur devrait également prévoir la création d'un Institut canadien du Service extérieur (Canadian Foreign Service Institute). Cet Institut s'appliquerait notamment à assurer l'entraînement au départ, le perfectionnement ou le reconditionnement en cours de carrière - dans une perspective biculturelle - de tous les agents canadiens envoyés en poste à l'étranger. Placé sous la juridiction du Directeur

du Service extérieur, et relevant ainsi au premier chef du Ministère des Affaires Extérieures, donc du gouvernement fédéral, cet Institut à vocation essentiellement biculturelle devrait selon nous chercher à associer à son fonctionnement les gouvernements provinciaux qui agissent ou qui voudraient agir dans leur champ de juridiction propre sur la scène internationale, et notamment le Québec. Pour des raisons évidentes, cet Institut devrait avoir son siège à Montréal.

Les solutions auxquelles nous ont en définitive conduit cette étude auront sans doute convaincu le lecteur que nous croyons que la situation du personnel diplomatique aux Affaires Extérieures porte en elle des facteurs de grande faiblesse sur le plan biculturel. Nous estimons, pour notre part, qu'il y a là ni plus ni moins qu'un travail de réforme en profondeur à accomplir. Et que rien d'autre qu'une action concertée sur tout le front du service extérieur ne devrait être entreprise. Nous croyons par ailleurs en la nécessité de confier à des individus hors du système actuel le soin de conduire une telle action. Mais tout le sens de notre réflexion est qu'il importe au plus haut point de donner une base technique plutôt que politique au biculturalisme du service extérieur du Canada.

